

STADT - UMLAND - VERFLECHTUNGEN UND INTEGRATION ALS VERWALTUNGSPROBLEM

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
(Dr. rer. pol.)

an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

vorgelegt von

Dipl.-Kfm. Jörg Heemeyer
aus Braunschweig

1972

STADT - UMLAND - VERFLECHTUNGEN UND INTEGRATION ALS VERWALTUNGSPROBLEM

Inaugural-Dissertation

**zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
(Dr. rer. pol.)**

**an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg**

vorgelegt von

Dipl.-Kfm. Jörg Heemeyer

aus Braunschweig

STADT - UMLAND - VERFÜHRUNGEN
UND INTEGRATION
ALS VERWALTUNGSPROBLEM



Referent: Prof. Dr. Fr. Ronneberger
Korreferent: Prof. Dr. K. G. Specht

Tag der mündlichen Prüfung: 7.6.1972

Inhaltsverzeichnis

Seite

I.	<u>Grundlegung</u>	1
1.	Problemstellung	1
2.	Raumordnungspolitik als Gesellschaftspolitik .	5
3.	Die Konkretisierung des Leitbildes der Raumordnung	10
4.	Raumordnung und Verwaltungsreform	15
5.	Planung und Wissenschaft im Dienst von Raum- ordnung und Verwaltungsreform	19
II.	<u>Strukturwandel in Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung</u>	23
1.	Die Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur .	23
2.	Bevölkerungsentwicklung und -verteilung . . .	29
3.	Wandel der Lebensformen und -ansprüche	34
4.	Struktur- und Funktionswandel der kommu- nalen Verwaltung	43
III.	<u>Synopsis der Stadt-Umland-Verflechtungen</u>	54
1.	Vorbemerkung: Struktur und Funktion als Kategorien der Raumordnung	54
2.	Vier-Phasen-Schema der Verflechtungspro- gression	62
3.	Faktorwirkung und Indikatorfunktion der Verflechtungen	66
4.	Die Funktionsergänzung im städtischen Raum .	69
5.	Administrative Verflechtungen	71
5.1	Unterteilung nach Verflechtungssektoren .	71
5.2	Skala wachsender administrativer Kooperation	74
5.3	Prioritätsskala verflechtungssektoraler Verwaltungsaufgaben überörtlichen Charakters	78

IV.	<u>Das Dilemma der Verwaltung im Stadt-Umland-Raum</u>	79
1.	Strukturelle Heterogenität und Disparität .	79
2.	Die kommunale Maßstabsvergrößerung	86
3.	Die Interessendivergenz	90
3.1	Die intrapersonale Interessendivergenz .	90
3.2	Die Interessenpluralität	93
3.3	Die kommunale Verwaltung als organi- siertes Interesse	100
3.4	Parteiinteressen und Verwaltungsreform .	111
V.	<u>Die Behauptung der kommunalen Position</u>	116
1.	Kommunale Selbstverwaltung als Gegengewicht zur zentralen Staatsmacht	117
2.	Die Gemeinde als Quelle bürgerschaftlicher Mitwirkung	119
3.	Die Wahrung kommunaler Individualität . . .	123
4.	Die Überschaubarkeit kleiner Verwaltungs- einheiten	126
5.	Die Bürgernähe der Verwaltung	129
6.	Die örtliche Verbundenheit der Einwohner . .	131
VI.	<u>Maßstäbe einer funktionsgerechten Verwaltung</u> .	136
1.	Generelle Prüfungskriterien unter besonderer Berücksichtigung der raumordnenden Verwaltung	138
1.1	Die räumliche Anpassungsfähigkeit . . .	138
1.2	Die Raumgerechtigkeit	139
2.	Maßstäbe der Verwaltungsorganisation	142
2.1	Einheit der Verwaltung	142
2.2	Einräumigkeit der Verwaltung	145
2.3	Einheit von Planungs- und Verwaltungs- raum	148
2.4	Die Einheit von Planung, Finanzierung und Durchführung	153
2.5	Optimale Einwohnerbereiche	157

VII.	<u>Das dualistische Zielsystem von Verwaltungs-</u> <u>reformen</u>	160
1.	Die Reduktion der Argumente und Maßstabs- kriterien auf Integration und Effektivität	160
2.	Das bisherige Verständnis gemeindlicher Integration	164
3.	Politische Integration am Beispiel der Region	167
4.	Der Integrationswert als Maßstab der Ver- waltungsreform bei Wagener	171
5.	Funktionale Integration	175
VIII.	<u>Zur Integrationsfunktion der Verwaltung</u> . . .	177
1.	Organisationsform und Integrationswert . .	177
2.	Zur Integrationsfunktion der kommunalen Verwaltung	185
2.1	Revision der Funktionskataloge der unteren Verwaltungsebenen	185
2.2	Prioritäten im kommunalen Aufgaben- katalog	190
2.3	Prioritäten in der kommunalen Ver- waltungsgliederung	193
2.4	Verwaltungsstil	197

I. Grundlegung

1. Problemstellung

Der Prozeß der Industrialisierung des 19. und 20. Jahrhunderts hat die Homogenität bislang agrarisch bestimmter Strukturen weitgehend verändert. Innovationen im technischen und ökonomischen Bereich zogen Wandlungen in anderen Sektoren nach sich; Veränderungen der Soziallagen, sozialen Handlungsfelder und gesellschaftsbezogener Grundhaltungen traten ein. Die sozialen Strukturwandlungen führten in Richtung einer pluralistischen Gesellschaftsstruktur unter allmählicher Auflösung eines allgemeinverbindlichen Wertesystems und Bildung eines nach funktionellen Erfordernissen gegliederten Sozialgefüges¹⁾.

Die menschliche Gesellschaft, fortan als Industriegesellschaft bezeichnet, wird im Zuge dieser Veränderungen in den Äußerungen ihrer Daseins- und Versorgungsfunktionen immer mehr von den Bedingungen der industriellen Produktionsweise bestimmt²⁾. Der Mensch, vornehmlich der Industriearbeiter, erscheint als Objekt der nach ökonomischen und technischen Motiven bestimmten unternehmerischen Standortwahl. Wirtschaftsräume und Verwaltungszentren werden infolge des natürlichen Dranges zur Arbeitsplatznähe zu Lebensräumen der Bevölkerung; der Konzentration der Arbeitsplätze folgt die Konzentration der Wohnplätze; eine Verstädterung bisher unbekannten Ausmaßes ist die sichtbare Folge des Industrialisierungsprozesses.

-
- 1) Vgl. hierzu neuerdings Fürstenberg, Fr., Ein analytisches Modell zur soziologischen Theorie des 19. Jahrhunderts, und Neuloh, O., Sozialer Wandel und Industrialisierung im 19. Jahrhundert - Versuch eines Ordnungsschemas, in: Rüegg, W. und Neuloh, O. (Hrsg.), Zur soziologischen Theorie und Analyse des 19. Jahrhunderts, Studien zum Wandel von Gesellschaft und Bildung im Neunzehnten Jahrhundert, Band I, Göttingen 1971, S. 22 - 33 und S.65 - 80
- 2) Vgl. Mackensen, R., u. a., Daseinsformen der Großstadt, Typische Formen sozialer Existenz in Stadtmitte, Vorstadt und Gürtel der industriellen Großstadt, Tübingen 1959, S. 318

Erst in jüngster Zeit wird ein Gegentrend wirksam, der infolge Abnahme der Transportkosten und Zunahme des Arbeitskräftemangels die Abhängigkeit wirtschaftlicher Standortwahl von der Anziehungskraft der Standorte für die Menschen erkennen läßt¹⁾.

Bevölkerungszunahme und -bewegungen führen zu sozialen und wirtschaftlichen Verflechtungen über Verwaltungsgrenzen hinweg, die mehr und mehr zu dysfunktionalen Trennlinien werden.

Es ist das Charakteristische dieses im 19. Jahrhundert eingeleiteten und sich in der Folge selbst beschleunigenden Prozesses, daß er - sich bislang weitgehend ungerichtet entwickelnd - in seinem räumlichen Bezug nicht nach den Zuständigkeiten für die Bewältigung seiner Gestaltungsprobleme fragt²⁾.

Den neuen Wirtschafts- und Lebensräumen steht eine Verwaltung gegenüber, die sich dem dynamischen Strukturwandel im ökonomischen und sozialen Bereich nicht rechtzeitig anzupassen vermag. Seither ist beherrschendes Thema der Verwaltungsreform die Wiederherstellung der Kongruenz von sozioökonomischen Räumen und Verwaltungsräumen unter dem Postulat der Gebiets- oder Territorialreform der Verwaltung.

Es liegt auf der Hand, daß sich diese Inkongruenz in Stadtregionen³⁾ besonders nachteilig auswirkt. Schon

-
- 1) Vgl. Schröder, D., Der Mensch: Objekt oder Subjekt der Standortwahl? in: Polis und Regio, Von der Stadt- zur Regionalplanung, Frankfurter Gespräch der List Gesellschaft vom 8. bis 10. Mai 1967, Hrsg. Salin, Bruhn, Marti, Basel, Tübingen 1967, S. 52
 - 2) Vgl. Lenort, N. J., Strukturforschung und Gemeindeplanung, Zur Methodenlehre der Kommunalpolitik, Bd. 15 der Untersuchungen zur Gesellschaftslehre, Buchreihe des Seminars für Soziologie der Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Nürnberg, Hrsg. K. G. Specht, Köln und Opladen 1960, S. 27
 - 3) Der Begriff Stadtregion wurde von Boustedt (Boustedt, O., Die Stadtregion, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 37. Bd., 1953, S. 13 ff.) in die vergleichende Stadt-

der Name besagt, daß diese unterschiedlich großen Agglomerationen von Industrie und Bevölkerung nicht auf das Gebiet einer Stadt in ihren politischen Grenzen beschränkt bleiben.

Intensität, Pluralität und Divergenz der Verflechtungen schaffen Abhängigkeiten, hemmen oder fördern die Integration von Gesellschaft und Verwaltung. Daher bedürfen die Gestaltungsprobleme im stadtreionalen Raum, die ihre Ursache neben der genannten Inkongruenz auch im Widerstreit der Verwaltungen zwischen einzelgemeindlicher Verantwortung im Rahmen der Selbstverwaltungsangelegenheiten und gemeindenachbarlicher Raumverantwortung¹⁾ und in den daraus resultierenden Friktionen und Hemmnissen im Verwaltungsnachvollzug des Strukturwandels haben, einer Lösung, die in Struktur und Funktion der öffentlichen Verwaltung, - nicht nur der kommunalen Verwaltung -, den sozialen und ökonomischen Begleiterscheinungen und Folgen der Konzentration von zur Zeit mehr als 50 % der Bevölkerung auf ca. 7 % der Fläche der Bundesrepublik Deutschland²⁾ und den neuen Formen der Stadt, der gewachsenen Zuordnung der Kommunalverwaltungen trotz partieller oder temporärer Interessenkollisionen und der Erweiterung und dem Wandel der öffentlichen Aufgaben gerecht wird.

Lösungsversuche erfordern die Befreiung von ideologischen Belastungen, von traditional-agrarstrukturell bestimmten

forschung eingeführt; im Zuge der Diskussion um Verwaltungsreformen in Stadt und Umland wurde er mehr und mehr politisiert. Er kennzeichnet heute ganz allgemein ein städtisch strukturiertes Gebiet ohne Rücksicht auf Verwaltungsgrenzen und wird im folgenden synonym mit dem Begriff Stadt-Umland-Raum verwendet.

- 1) Vgl. Halstenberg, Fr., Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten gemeindenachbarlicher Planungskoordination, in: Neues Archiv für Niedersachsen 9 (14) (1957/58), 4, S. 239 - 251, zitiert nach: Nachdruck in Mitteilungen des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen I/1959, S. 1 f.
- 2) Vgl. Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung, Hrsg. Bundesministerium des Innern, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bundestagsdrucks. VI/1340, Bonn 1970, S. 28

Werthaltungen, die Aufdeckung irrationaler Einstellungen, die Aufgabe eines sich in kommunalen Kategorien erschöpfenden Partikularismus und die Klärung und Überwindung kommunal- und parteipolitischer Fronten. Dabei ist zunächst die Frage zu beantworten, ob raumordnungspolitische Maßnahmen und Gebietserweiterungen der zentralen Stadt die Dynamik stadtregio­neraler Entwicklung einfangen können, ohne eine permanente Gebietsreform zu werden, oder ob etwa eine Modifizierung des gegenwärtigen Bestandes an unteren und mittleren Verwaltungseinheiten und -ebenen ausreichend ist, um dem Wandel, dem erweiterten räumlichen Bezug und den steigenden Kosten der Verwaltungsaufgaben gerecht zu werden. Wäre eine Verwaltungsorganisation von Stadt und Umland denkbar, die den örtlichen Besonderheiten genügt und zudem dem Erfordernis möglichst hoher Einheitlichkeit der Gestaltung auf Bundesebene¹⁾ entspricht? Warum haben die bereits vorhandenen Reformmodelle bisher keine Realisierung gefunden? Mit welchen Kräftefeldern ist bei Reformmaßnahmen überhaupt zu rechnen und wie verhalten sich Bürger, Parteien und Kommunalverwaltungen zu Veränderungen in ihrer Umwelt? Macht eine funktionelle Lösung des Problems der Integration von Stadt und Umland ein territoriale Reform nicht entbehrlich? Bietet die Funktionalreform der Verwaltung die Chance einer generellen Lösung? Wenn sich diese Frage bejahen läßt, mündet das Stadt-Umland-Problem ein in eine generelle Funktions- und Zuständigkeitsüberprüfung der unteren Verwaltungsebenen. Diese Überprüfung verlangt Entscheidungsparameter, von denen neben Art, Ausmaß und Wandel kommunaler Aufgaben und administrativer Leistungsfähigkeit der Integrationswert der Verwaltung geeignet erscheint. Die Stadt-Umland-Problematik würde danach ihre Lösung in der Funktionalreform der Verwaltung schlechthin finden, wobei im Einzelfall zu prüfen

1) Vgl. Lenort, N. J., Entwicklungsplanung in Stadtre­gionen, Bd. 16 der Untersuchungen zur Gesellschaftslehre, Buchreihe des Seminars für Soziologie der Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, hrsg. von K. G. Specht, Köln und Opladen 1961, S. 62 f.

bleibt, wieweit die Gebietsreform von ihr ersetzt wird oder ergänzt werden muß. Versteht man unter Funktionalreform nicht nur Delegation von einzelnen Verwaltungsaufgaben auf untere Verwaltungsebenen zur Erzielung von mehr Bürgernähe im Sinne räumlicher Nähe, sondern eine generelle Neuordnung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung, muß sich die Verwaltung, besonders die kommunale Verwaltung, ihrer Integrationsfunktionen bewußt werden und ihre Aufmerksamkeit vermehrt auf die integrationsintensiven Verwaltungsaktivitäten lenken, um allgemeine Bejahungsfähigkeit zu erlangen und in einem ständigen Aktivierungsprozeß das Interesse des Bürgers zu wecken und wachzuhalten. Übersichtlichkeit, Bürgernähe auch im Sinne von Problemnähe sozialgestalterischer Sachverhalte und Effektivität erhalten der Verwaltung selbst dann ihren Integrationswert, wenn alte, liebgewordene Zuständigkeitskategorien und überkommene Grenzen einer grundlegenden Reform zum Opfer fallen müssen.

2. Raumordnungspolitik als Gesellschaftspolitik

Technischer Fortschritt und wirtschaftsliches Wachstum ziehen Wandlungen sozialer Strukturen nach sich, etwa der Berufsdifferenzierung und -spezialisierung, der Trennung von Wohn- und Arbeitsstätte mit dem Zwang zum täglichen Pendeln bis zur Änderung der Konsumgewohnheiten und des generativen und familialen Verhaltens¹⁾.

Diese Veränderungen sind die Antriebskraft kommunaler Dynamik. Politischer Wandel wird vom sozialen Wandel stimuliert²⁾. Die Indikatoren des Agglomerationsprozesses ver-

1) Vgl. Ronneberger, Fr., Verwaltung und Öffentlichkeit, Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung über Verwaltungsreform und soziales Verhalten in Nordrhein-Westfalen unter Mitwirkung von Walchshöfer, J., Hrsg. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Nr. 38 Schriftenreihe Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Essen 1970, S. 14

2) Vgl. Ronneberger, Fr., Verfassungswirklichkeit als politisches System, in: Der Staat, Zeitschrift für Staatslehre, Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, Hrsg. Böckenförde, Oestreich, Quaritsch, Schnur, Weber, Wolff, 7. Bd., Heft 4, Berlin 1968, S. 427

langen nach politischer Gestaltung, "wenn Ordnung, soziale Sicherheit und steigender Wohlstand nicht leere Formeln sein sollen. ... Steigende Einwohnerzahlen bedeuten erhöhte Anforderungen an den Wohnungsbau mit allen Folgeeinrichtungen, wachsende Verkehrs- (und Kommunikations- (d. Verf.) Bedürfnisse, zusätzliche Grünflächen und Erholungsgebiete; sie fordern Vorsorge für neue Arbeitsplätze, für erhöhten Energie- und Wasserbedarf; sie wirken sich auf Art und Umfang der von der Kommunalverwaltung zu übernehmenden Funktionen aus, wenn der soziale und kulturelle Standard einer Gemeinde nicht nur erhalten bleiben, sondern im Entwicklungsverlauf gesteigert werden soll"¹⁾. Sozialer Wandel ist kommunalpolitisch auch insofern relevant, als durch ihn die funktionale Bedeutung von Gemeinden sowie ihr politisches Gewicht beeinflusst und die Lebensfähigkeit einer Verwaltungseinheit beeinträchtigt werden kann. Verändert sich durch Gewichts- und Aufgabenverlagerungen das Gefüge der Verwaltung und die Ausgewogenheit räumlicher Strukturen derartig, daß Nachteile für die Gesellschaft unausbleiblich sind, und erschweren Zunahme und Komplexität der Verwaltungsaufgaben in allen Ressorts Übersichtlichkeit und einheitliche Ausrichtung aller raumordnungspolitisch relevanten Verwaltungsaktivitäten, müssen diese an allgemein anerkannten Zielen gemessen und aufeinander abgestimmt werden. Die Festlegung dieser Ziele ist nicht Aufgabe der betroffenen Ressorts oder etwa der Wissenschaft, sondern stellt eine politische Grundsatzentscheidung dar.

Eine solche Grundsatzentscheidung war die Schaffung des freiheitlich-demokratischen, sozialen Rechtsstaates Bundesrepublik Deutschland, aufbauend auf den gesellschaftspolitischen Leitnormen der westlichen Welt: Freiheit, sozialer Ausgleich und Sicherheit, die in den Artikeln 2 und 20 des Grundgesetzes verankert sind²⁾. Die raumordnungspolitisch

1) Lenort, N. J., Strukturforschung und Gemeindeplanung, a.a.O., S. 27 f.

2) Vgl. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung (SARO-Gutachten), Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1961, S. 51 ff.

besonders relevanten Freiheitsrechte sind die der Niederlassungsfreiheit, der freien Produktions-, Berufs-, Arbeitsplatz-, Konsum- und Koalitionswahl. Sie finden ihre Grenzen durch die Wahrung der beiden anderen Prinzipien des sozialen Ausgleichs und der Sicherheit. Während aus dem Verständnis der Nachkriegszeit heraus den individuellen Freiheitsrechten Priorität eingeräumt¹⁾ und das Freiheitsprinzip als das Fundamentalprinzip, sozialer Ausgleich und soziale Sicherheit jedoch nur als "Korrektivprinzipien"²⁾, als Regulative³⁾ gewertet wurden, treten im Laufe der Entwicklung von Staat und Gesellschaft die beiden letztgenannten Prinzipien in den Vordergrund⁴⁾. "Ja, den sozialen Grundrechten wird faktisch, insofern sie den Staat gesetzgeberisch verpflichten, ein gewisser Vorrang vor den individuellen Freiheitsrechten eingeräumt"⁵⁾. Im Hintergrund steht die Frage nach der raumordnungspolitischen Wirkung des "freien Spiels der Kräfte". Man vermag dem Optimismus Schröders⁶⁾ nicht ganz zu folgen, wenn er meint, das freie Spiel der Kräfte bewirke, was Generationen von Landesplanern nicht erreicht hätten, nämlich den Menschen zum Subjekt der Standortwahl zu machen. Auch wenn einzelne Unternehmer den Standort ihrer Betriebe in Gegenden mit unausgeschöpftem Arbeitskräftepotential und hohem Freizeitwert

-
- 1) Vgl. Halstenberg, Fr., Bericht des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, in: Die Stadt und ihr Umland, Internationaler Kongreß für Wohnungswesen und Städtebau, Wien 1956, S. 102
 - 2) Vgl. Nawroth, E., Raum und Gesellschaft, in: Raum und Gesellschaft morgen, Hrsg. Nawroth, E., Köln 1969, S. 30
 - 3) Vgl. Dittrich, E., Das Leitbild und seine Problematik, in: Raumforschung, 25 Jahre Raumforschung in Deutschland, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bremen 1960, S. 108
 - 4) Vgl. SARO-Gutachten, a.a.O., S. 52 ff. und Nawroth, E., Raum und Gesellschaft, a.a.O., S. 29 ff.
 - 5) Nawroth, E., Gesellschaftliche Leitnormen der Raumordnungspolitik, in: Raum und Gesellschaft morgen, a.a.O., S. 70
 - 6) Vgl. Schröder, D., Der Mensch: Objekt oder Subjekt der Standortwahl?, in: Polis und Regio, a.a.O., S. 53

legen, besagt das noch nicht, daß die individuelle Standortwahl raumordnungspolitisch und gesellschaftspolitisch richtig ist. Vielmehr gilt, daß die relative Selbststeuerung des freien Markt- und Wettbewerbsmechanismus vor dem Hintergrund auch der jüngst geänderten Finanzverfassung nicht ohne weiteres zu sozialem Ausgleich und sozialer Sicherheit für alle führt¹⁾. Ein Eingreifen des Staates ist gerade deswegen notwendig, weil die Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft "keine ausreichende Garantie für eine autonome, von Eingriffen der politischen Ordnung freie Abfolge von strukturellen Gleichgewichten bietet"²⁾.

Die genannten Prinzipien bestimmen auch das besondere Leitbild der Raumordnung. Wird Raumordnung verstanden als Tätigkeit, den bestehenden Zustand eines Raumes zu verändern, bedeutet Leitbild die Vorstellung von den angestrebten Zielen dieser Veränderung, "und zwar, da im allgemeinen mehrere Ziele verfolgt werden, die miteinander kollidieren können oder deren Rangfolge jedenfalls nicht selbstverständlich evident ist, die nach der angenommenen Wertigkeit der einzelnen Ziele geordnete Vorstellung"³⁾.

Das Leitbild der Raumordnung ist in den §§ 1 und 2 des Bundesraumordnungsgesetzes (BROG) fixiert, wobei § 1 die Grundsätze des § 2 klar in Bezug zur verfassungsmäßigen Wertordnung setzt. Die Realisierung dieses geistigen Bildes von der Entwicklung des Lebensraums vollzieht sich in Programmen und Plänen, in denen das Leitbild der Raumordnung, ausgehend von allgemeinen Grundsätzen für das Bundesgebiet, mit abnehmender Planungsstufe an Konkretisierung zunimmt⁴⁾.

-
- 1) Vgl. Nawroth, E., Gesellschaftliche Leitnormen der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 64
 - 2) Kraft, J., Der Agglomerationsprozeß als Problem der Wirtschafts- und Raumordnungspolitik, Bd. 12 der Reihe "Wirtschaftliche und soziale Probleme des Agglomerationsprozesses - Beiträge zur Empirie und Theorie der Regionalforschung", IFO-Institut für Wirtschaftsforschung, München 1967, S. 1
 - 3) Ernst, W., Die Rolle des Leitbildes in der Raumordnung, R 1.3.2 Informationsbrief für Raumordnung, Hrsg. Der Bundesminister des Innern, Mainz 1970, S. 3
 - 4) Vgl. ebenda, S. 8

Wie sieht nun der tatsächliche Zustand des Raumes der Bundesrepublik Deutschland aus, wodurch ist die räumliche Entwicklung gekennzeichnet? Im Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung¹⁾ wird die räumliche Entwicklung im Bundesgebiet durch folgende Tendenzen gekennzeichnet:

- das weitere Wachsen der Verdichtungsräume²⁾,
- den fortschreitenden Verstädterungsprozeß,
- den Rückgang der Landwirtschaft,
- die Zunahme des tertiären Sektors,
- die Wanderungstendenzen der Bevölkerung und
- die zunehmende Belastung der Landschaft.

Die im gleichen Bericht angeführten Prognosedaten bestätigen diese Trends für die kommenden Jahre³⁾. Sie können zu "sozialer Erosion"⁴⁾ führen, räumlichen, sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichten, die das Funktionieren einer sozialen Marktwirtschaft beeinträchtigen und die allgemeine Geltung der politischen Ordnung des sozialen Rechtsstaates vermindern⁵⁾.

Werden die räumliche Ordnung der Bundesrepublik und die sich abzeichnenden Entwicklungstrends an Grundsätzen und Zielen der Raumordnung gemessen, so ergeben sich aus diesem Vergleich die Aufgaben für die Raumordnungs- und Strukturpolitik. Raumordnungspolitik ist damit keine isolierte Ressortaufgabe, die neben die bisherige staatliche Tätigkeit tritt, sondern eine politische Koordinationsaufgabe⁶⁾,

-
- 1) Vgl. Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung, Bundestagsdrucks. V/3958, Bonn 1969, S. 47
 - 2) Mit der Einschränkung des Raumordnungsberichtes 1970, a.a.O., der auch den zentralen Orten nächsthöherer Stufen ein Bevölkerungswachstum bescheinigt, das damit die Verdichtungsräume entlastet.
 - 3) Vgl. Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung, Bundestagsdrucks. V/3958, a.a.O., S. 26 ff.
 - 4) SARO-Gutachten, a.a.O., S. 58 f.
 - 5) Vgl. Kraft, J., Der Agglomerationsprozeß als Problem der Wirtschafts- und Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 1
 - 6) Vgl. Lauritzen, L., Stadtentwicklung als politische Koordinationsaufgabe, Loccum, S. 80

die alle Tätigkeiten auf den einzelnen Verwaltungsgebieten umfaßt, um mittels planender Daseinsvorsorge sozialen Ausgleich und Sicherheit langfristig zu gewährleisten¹⁾. Freilich ist der komplexe Charakter der Raumordnungspolitik zugleich Hindernis für ihre sachgerechte Bewältigung²⁾. Sie beschränkt sich nicht mehr auf die Ordnung der Flächennutzung und Beseitigung akuter Strukturkrisen, sondern versucht, deren Ursachen zu beseitigen und den sozialen Prozeß durch Vorausschau und bewußte Steuerung im Gleichgewicht zu halten³⁾.

"Die innere Verbindung zwischen Raumordnungspolitik und Gesellschaftspolitik ergibt sich aus der Tatsache, daß es die Raumordnungspolitik faktisch mit den Grundwerten unserer freiheitlichen Verfassung selbst zu tun hat"⁴⁾. Ihr Handeln kann sich nicht allein an ökonomischen Maßstäben messen, sondern muß gesellschaftspolitische Gesichtspunkte berücksichtigen.

Wirtschaft und Verwaltung dienen der Erhaltung und Sicherung menschlicher Existenz. Sie können als dienende Glieder der Sozialordnung nicht den Vorrang vor dem Zweck haben⁵⁾.

3. Die Konkretisierung des Leitbildes der Raumordnung

In verstädterten Gebieten ist die soziale Sicherheit des einen mehr denn je abhängig von der Freiheit des anderen. Die Freiheit der Niederlassung und Produktion darf nicht dazu führen, daß Freiheit und Sicherheit der Umwelt ent-

1) Vgl. Ernst, W., Das Bundesraumordnungsgesetz, in: Raum und Gesellschaft morgen, a.a.O., S. 41

2) Vgl. SARO-Gutachten, a.a.O., S. 65

3) Vgl. Dorn, W., Die Raumordnungs- und Strukturpolitik des Bundes für die siebziger Jahre, in: DAI Deutsche Architekten- und Ingenieur Zeitschrift, 8. Jg., Heft 5, Mai 1970, S. 77

4) Nawroth, E., Gesellschaftliche Leitnormen der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 73

5) Vgl. SARO-Gutachten, a.a.O., S. 45 und 53

scheidend und nachhaltig gestört werden. Daher kommt dem Problem der Raumordnung in Verdichtungsgebieten erhöhte Bedeutung zu. Es gilt, die menschlichen Daseinsfunktionen in ihrem räumlichen Zueinander so zu ordnen, daß ihre Entfaltung zu erträglichen Bedingungen möglich ist. Der Versuch, die Vielgestalt dieser Grundfunktionen unter dem Primat des sozialen Ausgleichs einer möglichst alle baulichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und administrativen Aspekte berücksichtigenden Lösung zuzuführen und den bislang weitgehend un gelenkten Verstädterungsprozeß aktiv zu gestalten, macht aus städteplanerischem Technizismus vergangener Zeiten integrierte interdisziplinäre Gesellschaftsplanung, die ihrer Natur nach die Grenzen einer Verwaltungseinheit überspringt und nach konkreten Zielen und Lösungen verlangt, die den unterschiedlichen Formen städtischen Wachstums gerecht werden. Die Vorgabe konkreter raumordnungspolitischer Ziele ist deshalb so schwierig, weil die drei Prinzipien Freiheit, sozialer Ausgleich und Sicherheit in der praktischen Handhabung miteinander kollidieren können¹⁾. Auf der anderen Seite gibt es angesichts der Vielzahl städtischer Wachstumsformen und Strukturprobleme keine Patent- und allgemeinverbindlichen Lösungen. Die Unterscheidung in eine aus einem Kern herausgewachsene, eine aus mehreren Gemeinden zusammengewachsene Stadt und eine sich als sozialer Großraum darstellende Großstadt²⁾ kennzeichnet die Verstädterungstendenzen zu ungenau. Überhaupt lassen sich die spezifischen Probleme in Stadt-Umland-Bereichen, zwischen verstädterten und ländlichen Gebieten nicht in kategorialen Ordnungsvorstellungen ausdrücken. Die statistische

1) Vgl. Freisitzer, K., Soziologische Elemente in der Raumordnung, Graz 1965, S. 40

2) Vgl. Peters, H., Diskussionsbeitrag anläßlich des ersten Forschungskolloquiums des Vereins für Kommunalwissenschaften vom 11./12.1.1965 unter dem Titel: Die politische und administrative Gliederung der großen Stadt, Hrsg. Verein für Kommunalwissenschaften, Berlin 1965, S. 28 f. Ein solcher sozialer Großraum wäre etwa das Ruhrgebiet.

Feststellung, daß mehr als 50 % der Bevölkerung der Bundesrepublik auf ca. 7 % ihrer Fläche leben, wird vielfach als ausreichend angesehen, um mit dem Schlagwort Ballung einer solchen Entwicklung von vornherein einen negativen Akzent zu verleihen und die herkömmlich bekannte Sozialkritik anklingen zu lassen. Dagegen läßt sich einwenden, daß die Agglomeration ja nicht schon deswegen schädlich ist, "weil sie eine räumlich enge Interaktion von Menschen und Wirtschaftskraft darstellt. Das System von Werturteilen, aus der diese Anschauung entsteht, wird hier ... deswegen abgewiesen, ... weil es aus bestimmten Sätzen besteht, die an einem allgemeinen Lebensgefühl einer bestimmten Epoche, d. h. der der bäuerlich-kleinstädtischen Inanspruchnahme des Raumes orientiert sind, und dieses allgemeine Lebensgefühl als ein allgemeingültiges postuliert. Wie weit eine solche räumliche Konzentration und Interaktion volkswirtschaftlich und gesellschaftlich schädlich ist, läßt sich gewiß nicht an den meßbaren Größen des Prozesses feststellen"¹⁾. Auch die Schlagwörter von der ausgeglichenen gesunden Wirtschafts- und Sozialstruktur, von ausgewogener, organischer oder harmonischer Zuordnung sind Formeln ohne jede konkret-funktionale Bedeutung²⁾. Sie bleiben so lange Leerformeln, bis konkrete Angaben darüber gemacht werden, wo z. B. "ungesunde" Verhältnisse beginnen. Letztlich geht es um die Frage, welcher Körperschaft und welcher Gemeinde die Trägerschaft für bestimmte Daseinsfunktionen zukommt, wie die Gestaltung dieser Funktionen auszusehen hat und wer darüber bestimmt. Das Problem einer leitbildgerechten Raumordnungspolitik reduziert sich also letzten Endes auf die Befriedigung konkreter öffentlicher und privater Belange der Betroffenen. Das Leitbild - und

1) Kraft, J., Der Agglomerationsprozeß ..., a.a.O., S. 8 f.

2) Hier gilt Dittrichs Hinweis auf Verwertung dieser Leerformeln wohl nicht; vgl. Dittrich, E., Leerformeln, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., II. Bd., Hannover 1970, Sp. 1881: "Solche Formeln, die auf den ersten Blick als komplette Leerformeln erscheinen, haben insofern eine große funktionale Bedeutung, als sie gewisse Spielregeln für die Diskussion geben. Sie geben Perspektiven für mögliche Theorien".

damit die räumliche Ordnung - werden daher durch die individuellen Verhältnisse und konkreten Wünsche ebenso bestimmt wie durch die mehr oder weniger vorausschauende Politik der kommunalen und staatlichen Verantwortungsträger.

Damit unterliegen die konkreten Ausprägungen des Leitbildes einem ständigen Wandel analog dem sozialen Wandel. Wird noch im SARO-Gutachten in leicht sozialromantischer Verklärung das Eigenheim als dem Leitbild entsprechend propagiert¹⁾, so wird schon zum gleichen Zeitpunkt diese Art der Wohnungsbaupolitik wegen ihrer Folgen für die Zersiedlung der Landschaft angegriffen²⁾ und später als Eigenheimideologie verworfen³⁾. Auch die im genannten Gutachten befürwortete Bodenverbundenheit⁴⁾ ist nicht die ultima ratio der Raumordnungspolitik, hindert sie doch die in einer hochzivilisierten Gesellschaft notwendige und von vielen ihrer Mitglieder durchaus gewünschte Mobilität⁵⁾.

-
- 1) Vgl. SARO-Gutachten, veröffentlicht 1961, a.a.O., S. 62: "Soweit es die Familie angeht, wird dem Leitbild mit seinem Ideal einer aufgelockerten Siedlungsweise in der Stadtlandschaft das Familieneigenheim am besten gerecht, das einen angemessenen Standard und eine soziale Sicherheit verbürgt und durch die Verbindung mit dem Grund und Boden enge Beziehungen des Menschen zur Natur und zur Landschaft vermittelt, zu einer gesünderen Lebensweise führt und die Entfaltung eines gesunden Familienlebens, insbesondere für kinderreiche Familien, begünstigt."
 - 2) Vgl. Bahrdt, H. P., Die moderne Großstadt, Soziologische Überlegungen zum Städtebau, Reinbek bei Hamburg 1961, S. 116; vgl. in diesem Zusammenhang auch Hillebrecht, R., Städtebau und Stadtentwicklung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), 1. Jg. 1962, S. 55: "Der Zug der Zeit, im 'Grünen' zu wohnen - gefördert durch die Propagierung des Eigenheimes, begleitet von Besitzstreben, erleichtert durch das Auto -, steigert das Ausmaß der Wohnungsvernahme jenseits der Stadtgrenzen. Die Pendlerzahlen werden immer größer."
 - 3) Vgl. Berndt, H., Das Gesellschaftsbild bei Stadtplanern, Beiträge zur Umweltplanung, Stuttgart, Bern 1968, S. 61, 138 f.
 - 4) Vgl. SARO-Gutachten, a.a.O., S. 62, siehe Fußnote 1
 - 5) Vgl. Bahrdt, H. P., Die moderne Großstadt, a.a.O., S. 117

Für den Bereich von Stadt und Umland fordert das Gutachten zur Vermeidung einseitiger räumlicher Machtpositionen eine Abstimmung der beiderseitigen Funktionen, "eine auch räumlich erkennbare Arbeitsteilung der Gemeinden"¹⁾. Dem steht noch immer die Finanzverfassung der BRD entgegen, die es den Gemeinden praktisch verbietet, auf industrielle Funktionen und damit auf Steuerquellen zu verzichten.

In den Landesentwicklungsprogrammen und -plänen finden sich neben konkreten Zielen für bestimmte Verdichtungsräume folgende allgemeine Grundsätze für die Raumordnung²⁾:

- das Zentrum des Verdichtungsraumes soll die zentralen Einrichtungen höherer Ordnung wie Verwaltungsbehörden und Dienstleistungsbetriebe zur Deckung des spezialisierten Bedarfs einschließlich der standortgebundenen Einrichtungen und eines angemessenen Wohnbedarfs, - um die Stadtkerne nach Feierabend nicht aussterben zu lassen -, beherbergen.
- Zur Vermeidung der Belastung der Bevölkerung durch Immissionen und zu lange Pendel- und Wartezeiten soll eine funktionsgerechte Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten und zentralen Einrichtungen sowie eine geeignete Flächenaufteilung angestrebt werden.
- Die Entwicklung eines Systems zentraler Orte, von Entlastungsorten und Trabanten, soll der einseitigen Konzentration auf einen Kern hin, dem wegen der Interdependenz räumlicher Entwicklung notwendig unterentwickelte Gebiete gegenüberstehen³⁾, entgegenwirken.
- Die Entstehung eines ineinander übergehenden Siedlungsraumes, von Lenort⁴⁾ drastisch als "Siedlungsbrei", oft auch als Zersiedlung der Landschaft bezeichnet, soll vermieden werden.
- Zwischen Entlastungs- und Verdichtungsraum sollen entsprechend der zentralörtlichen Gliederung günstige

1) SARO-Gutachten, S. 59

2) Vgl. Medert, K. M. und Streit, Ch., Raumordnung in den Verdichtungsräumen, R 5.1.2 Informationsbrief für Raumordnung, a.a.O., S. 5 f.

3) Vgl. SARO-Gutachten, S. 59

4) Vgl. Lenort, N. J., Entwicklungsplanung in Stadtregionen, a.a.O., S. 21

und bequeme Verkehrs- und Kommunikationsmöglichkeiten geschaffen werden.

- Im Kernbereich sollen ausreichender Raum für Grünflächen und öffentliche Einrichtungen, die der Erholung und Entspannung dienen, und in seiner Umgebung Naherholungsgebiete zur Verfügung stehen.

Dieser Katalog von raumordnungspolitischen Grundsätzen für Verdichtungsräume gilt in nahezu gleichem Ausmaß für alle Stadt-Umland-Räume, denn der städtische Verdichtungsraum stellt lediglich einen Extremfall der Stadt-Umland-Problematik dar.

Eine weitere Konkretisierung des Leitbildes der Raumordnung kann nur die Festlegung ganz bestimmter raumordnungspolitischer Ziele für spezielle Räume bedeuten.

4. Raumordnung und Verwaltungsreform

§ 1 BROG fordert: "Das Bundesgebiet ist in seiner allgemeinen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Dabei sind die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten". Versteht man Raumordnung als optimale Zuordnung von Mensch und Raum¹⁾, als Herstellung derjenigen Beziehung zwischen Raum, Bevölkerung, Wirtschaft und infrastrukturellen Einrichtungen, die ein Höchstmaß an persönlichem Wohlstand und Gemeinwohl garantiert, so ist mit der Festlegung des Zieles noch nichts über den Weg zur Erreichung dieses Idealzustandes gesagt.

Im Jahre 1961 legte der Sachverständigenausschuß für Raumordnung sein Gutachten über die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland vor, das erste Anhaltspunkte für eine Koordinierung raumgestaltenden Verwaltungshandelns im Be-

1) Vgl. SARO-Gutachten, S. 54. Hier weicht der Begriff Raumordnung als ein dem Leitbild entsprechender anzustrebender Zustand eines Raumes von der von Ernst, W., Die Rolle

reich der Daseinsvorsorge des Staates bot. Es wurde gefordert, dem starken Gefälle in der Leistungskraft der Gebietskörperschaften aufgrund der vermehrt anfallenden öffentlichen Leistungen durch verstärkte Finanzausgleichsmaßnahmen zu begegnen¹⁾. Zudem wurde eine verstärkte Kommunalaufsicht empfohlen, um eine dem Leitbild und den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung widersprechende Kommunalpolitik wie die Einführung unterschiedlicher Steuerhebesätze und die Zurverfügungstellung billiger Grundstücke und Kredite zu unterbinden²⁾.

Daraus wird ersichtlich, daß im SARO-Gutachten an eine grundsätzliche Ausrichtung der Verwaltungsstruktur an den Erfordernissen einer leitbildgerechten Raumordnung und Planung nicht gedacht war³⁾. Anstelle von strukturellen Reformen der Verwaltung, in erster Linie bezogen auf den gebietlichen Zuschnitt der Verwaltungseinheiten, wurden Koordinierung im Verwaltungshandeln und Finanzausgleichsmaßnahmen gefordert. Das Prinzip der Freiwilligkeit sollte bei allen Akten interkommunaler Zusammenarbeit und übergemeindlicher Integration gewahrt bleiben. Das vorhandene Instrumentarium des Kommunalrechts wurde als ausreichend bezeichnet⁴⁾.

Weit deutlichere Akzente hinsichtlich einer Anpassung der Verwaltungsstruktur an die Verhältnisse einer optimalen Raumordnung setzte dagegen der 45. Deutsche Juristentag

des Leitbildes ..., a.a.O., S. 3, gegebenen Definition ab und deckt sich mit dem Verständnis von Meyer, K., Grundbegriffe der Raumordnung und Landesplanung, R 1.3.1 Informationsbrief für Raumordnung, Mainz 1970, S. 4. Die Ursache dieser unterschiedlichen Verwendung des Begriffs Raumordnung ergibt sich aus seinem Wortsinn und der fehlenden Definition, obgleich häufiger Verwendung im geltenden Recht.

1) Vgl. SARO-Gutachten, S. 122

2) Vgl. ebenda, S. 125 f.

3) Vgl. Wagener, F., Verwaltungsstruktur und Raumordnung, R 2.2.3 Informationsbrief für Raumordnung, Mainz 1969, S. 7 und ders., Neubau der Verwaltung, Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 41, Berlin 1969, S. 167 ff.

4) Vgl. SARO-Gutachten, S. 125 f.

im Jahre 1964. Statt interkommunaler Zusammenarbeit, die nur solchen Verwaltungseinheiten empfohlen wurde, deren Siedlungsgebiet sich noch nicht zusammengeschlossen habe, wurden Eingemeindung und Wiedereinkreisung vorgeschlagen¹⁾. Schon die Fragestellung des Juristentages und das Thema des Gutachtens von Werner Weber²⁾ machten klar, daß hier nicht einzelne Anpassungs- und Ausgleichsmaßnahmen der Verwaltung gefordert wurden, sondern strukturelle Reformen, eine Revision der gesamten kommunalen Gebietsstruktur.

Ohne Zweifel brachten diese Forderungen die Diskussion um die Verwaltungsreform in verstärktem Maße in Gang³⁾. Wegen der gestiegenen Anforderungen an die Leistungskraft der Verwaltungseinheiten und der wachsenden Ohnmacht, diese Aufgaben zu erfüllen, blieb die Diskussion nicht lange auf die territoriale Reform beschränkt, sondern schloß die funktionale Verwaltungsreform ein.

Die Erörterungen um eine Verwaltungsreform in Stadt-Umland-Räumen leitete Boustedt mit seinen Arbeiten⁴⁾ über die Stadtregionen ein. Obgleich diese Arbeiten in erster Linie der vergleichenden Städtestatistik und der Raumforschung ganz allgemein dienen sollten, wurde die Stadtregion von einem Teil der kommunalen Spitzenverbände als Planungsbezirk für Stadt und Umland aufgefaßt. Hierzu sagt Boustedt: "Die hier abgegrenzten Stadtregionen sind Raumeinheiten mit gleicher Merkmalsstruktur und -kombination zum Zwecke

1) Vgl. Wagener, F., Verwaltungsstruktur und Raumordnung, a.a.O., S. 7 f. und ders., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 169 ff.

2) Vgl. Weber, W., Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, hrsg. von der Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages, Bd. I, Teil 5, München und Berlin 1964

3) Vgl. Gutknecht, R., Rezension des Buches "Die Verwaltungsregion, Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit", Stuttgart 1967, in: AfK, 7. Jg. 1968, S. 151

4) 1. Veröffentlichung in: Allgemeines Statistisches Archiv, a.a.O., 1953, S. 13 ff.

gegenseitigen Vergleichs. Diese methodische Bindung muß man beachten, wenn man sich mit Stadtregionen befaßt. Man darf sie nicht etwa mit Planungsräumen gleichsetzen, denn diese haben stets die Aufgabe, spezifische Probleme zu lösen ...¹⁾. Und weiter: "Wie das Problem der Integration von Stadt und Umland von der Kommunalpolitik einmal bewältigt werden soll, ist von ihr selber, aus ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten heraus, zu entscheiden"²⁾.

Weil die Vertreter ländlicher Gemeinden und Kreise eine Vernachlässigung ihrer berechtigten Interessen befürchteten, wurde dann die Forderung nach lückenloser Einteilung des Bundesgebietes in Regionen und Koppelung der Verwaltungsreform im städtischen und im ländlichen Raum erhoben. In Anerkennung des Hauptzieles des Bundesraumordnungsgesetzes, im gesamten Bundesgebiet eine "gesunde ausgeglichene Wirtschafts- und Sozialstruktur" herzustellen, wurde die Entwicklung eines Netzes von zentralen Orten unterschiedlichen Zentralitätsgrades, das das Bundesgebiet überziehen sollte, gefordert.

Eine ebenso leitbildgerechte wie wirksame Raumordnung ist nur realisierbar in Verbindung mit einer territorialen und funktionalen Verwaltungsreform³⁾ auf allen Verwaltungsebenen. Die Dringlichkeit dieser Reformen in Stadt und Umland darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie in den anderen Ordnungsräumen des Bundesraumordnungsgesetzes, in ländlichen, zurückgebliebenen und den Zonenrandgebieten ebenso anstehen, auch wenn deren Problematik einer breiten Mehrheit der Bevölkerung nicht so augenscheinlich sein kann.

-
- 1) Boustedt, O., Wesen und Bedeutung der Stadtregionen, in: Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. XIV, Raum und Bevölkerung 1, Bremen 1960, S. 2
 - 2) Ebenda, S. 4
 - 3) Auch im Tagungsbericht über das zweite Seminar des Instituts für Raumordnung vom 4. bis 6. Juni 1968 unter dem Thema "Raumordnung und Verwaltungsreform", Bad Godesberg 1968, wird diese Verbindung anerkannt, nachdem sie zuvor durchaus nicht gesehen oder abgelehnt wurde. Heute bemühen sich Politik und Verwaltung, die Konsequenz aus dieser Einsicht zu ziehen. Vgl. auch Brügelmann, H., Raum-

5. Planung und Wissenschaft im Dienst von Raumordnung und Verwaltungsreform

Mit der stärkeren Betonung der Zukunftsorientierung der Raumordnung erhält die Planung besondere Bedeutung. Galt es bisher, Gegenwartsprobleme mittels objektbezogener Planung im Bereiche der Verwaltung zu lösen, so tritt an deren Stelle nun eine interdisziplinäre, zukunftsorientierte Sozialplanung, mit deren Hilfe Unausgewogenheiten und schroffe Gegensätze im komplizierten Gefüge unserer Gesellschaft auch in seiner räumlichen Dimension gar nicht erst entstehen sollen. Diese Art Planung versteht sich "als ein so weit wie möglich wissenschaftlich gesichertes und auf demokratischem Konsensus beruhendes Entwerfen von flexiblen Zukunftsbildern"¹⁾, als ein kybernetischer Prozeß mit dem Ziel gleitender Strukturreformen. Vergegenwärtigt man sich den Inhalt heutiger Strukturpolitik wie Wirtschaftsförderung²⁾, Sicherung der Vollbeschäftigung besonders in den zurückgebliebenen bzw. vom Strukturwandel benachteiligten Gebieten, langfristige und nachhaltige Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens, Steuerung der Bevölkerungswanderungen durch ein adäquates Infrastrukturangebot an dafür geeigneten Orten, Verbesserung des Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungsnetzes und verstärkter Umweltschutz, um nur einige Beispiele zu nennen, so wird sich der Eindruck der Dominanz der technischen Dimension in der Planung aufdrängen. Verblaßt damit ihre sozial-ethische Implikation³⁾? Gerade der Aspekt der stärkeren

ordnung und Verwaltungsreform, Ein Seminar des Instituts für Raumordnung, in: Raumforschung und Raumordnung, 27. Jg. 1969, Heft 2, Köln, Berlin u. a. 1969, S. 58 - 66

- 1) Ronneberger, Fr., Verwaltung und Öffentlichkeit, a.a.O., S. 16
- 2) Vgl. Dorn, W., Die Raumordnungs- und Strukturpolitik des Bundes für die siebziger Jahre, a.a.O., S. 77
- 3) Vgl. hierzu Ronneberger, Fr., Technischer Optimismus und sozialer Pessimismus, Schriften der Gesellschaft zur Förderung der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster, Heft 62, Münster 1969, S. 20 ff.

Zukunftsorientierung und die Interdependenz struktureller Maßnahmen neben dem Bewußtsein der Planbarkeit von Teilbereichen des sozialen Wandels erzeugen eine gesellschaftspolitische Verantwortung, die der sozialetischen Basis nicht entraten kann.

In der Raumplanung ist jeder Versuch bleibende Realität¹⁾. Jedes Ungleichgewicht stellt den Wert grundgesetzlich zugesicherter Freiheiten und Rechte in Frage, jede Unterlassung wirkt sich in der Regel auf mehr als nur eine unserer gesellschaftlichen Grundfunktionen nachteilig aus.

Nach Rittel gibt es keine wissenschaftliche Raumplanung. Hinter jedem Vorschlag, jeder Theorie der Raumordnung stehe die persönliche Ansicht des Planers, letztlich eine Ideologie. Die Planung zukünftiger Besiedlungsformen ließe sich nicht wissenschaftlich ermitteln²⁾. - Nawroth³⁾ meint, die Wissenschaft müsse dem Ordnungspolitiker "beratend, also wertend sagen, wie die Regionalpolitik der Zukunft von Fall zu Fall gestaltet werden muß, um aus der Sicht des fortschrittlichen Menschen als gesund, ausgewogen und daher als wünschenswert bezeichnet werden zu können". Das Postulat der Wertfreiheit wissenschaftlicher Aussage bedeute im Grunde nichts anderes als die Ausschaltung der Kritik aus dem Bereich der Wissenschaft. Beide Ansichten reduzieren sich auf die Fragestellung: "Was können wir tun? und: Was sollen wir tun? - das technische und das ethische Grundproblem"⁴⁾. Ersteres läßt sich mittels werturteilsfreier Möglichkeits- und Wirkungsanalyse lösen⁵⁾.

1) Vgl. Rittel, H., Zukunftsorientierte Raumordnung, Vortrag anlässlich "Systems 69", Internationales Symposium über Zukunftsfragen vom 10. - 15.11.1969 in München, Protokoll des Verfassers und Kurzfassung der Vorträge, hrsg. vom Veranstalter, der Münchener Messe- und Ausstellungsgesellschaft mbH, München 1969

2) Vgl. ebenda

3) Nawroth, E., Raum und Gesellschaft, a.a.O., S. 35

4) Albert, H., Ökonomische Ideologie und politische Theorie. Das ökonomische Argument in der ordnungspolitischen Debatte, Göttingen 1954, S. 15

5) Vgl. Lenort, N. J., Entwicklungsplanung in Stadtregionen, a.a.O., S. 31

In diesem Bereich bauen die Wenn-Dann-Lösungen zum großen Teil auf empirischen Forschungen auf, in denen ein Höchstmaß an Objektivierbarkeit erreichbar ist¹⁾. Daß letztlich aber auch empirische Forschung nicht frei von persönlichen Wertungen ist, liegt an der Wahl der Fragestellungen und Daten sowie der Begrenzung der Analyse auf wenige, bedeutsam erscheinende Wirkungen gestaltender Einflußnahme²⁾. Die wissenschaftliche Durchdringung von Planungsräumen gestaltet sich oft noch dadurch schwieriger, daß die Bewohner der Planungsräume nicht oder noch nicht faßbar sind und die Sozialwissenschaften daher an ihre Stelle treten müssen³⁾.

Die Begründung von normativen Aussagen verlangt Gestaltungsziele oder Leitgedanken als Maßstäbe. Anders gewonnene Werturteile, etwa Anweisungen zum Handeln allein aufgrund von Aussagen über Sachverhalte, sind bewußt oder unbewußt "erschlichen"⁴⁾. Die Maßstäbe müssen der gesellschaftspolitischen Überzeugung des überwiegenden Teils der Bevölkerung entsprechen; die Schwierigkeit ihrer Ableitung ist dabei offenbar⁵⁾. Auch hier sind subjektive Wertungen nicht auszuschließen.

Wie stellt sich nun das Verhältnis von Wissenschaft, Raumordnung und Verwaltungsreform dar? Läßt die stark technisch orientierte Komponente in vielen Bereichen der Strukturplanung auch den Gedanken an die Herrschaft der Techno-

-
- 1) Zur Problematik empirischer Forschung in der Verwaltungswissenschaft vgl. Ronneberger, Fr., Empirische Forschung in der Verwaltungswissenschaft, in: Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, Hrsg. Forsthoff, von der Groeben, Koselleck, Mayer, Ronneberger, Schnur, 1. Bd., H. 3, Berlin 1968, S. 257 - 274
 - 2) Vgl. Lenort, N. J., Entwicklungsplanung in Stadtregionen, a.a.O., S. 32
 - 3) Vgl. Albers, G., Zukünftiger Städtebau, Vortrag anläßlich des internationalen Symposiums über Zukunftsfragen, a.a.O., o. S.
 - 4) Lenort, N. J., Entwicklungsplanung in Stadtregionen, a.a.O., S. 31
 - 5) Vgl. dazu die Gewinnung der Hauptmaßstäbe für eine Verwaltungsreform durch Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., bes. S. 265 ff.

kraten aufkommen und gilt die Vorstellung längst als veraltet, der Wissenschaftler habe dem Politiker lediglich die nötigen Informationen zur Entscheidungsvorbereitung zu verschaffen, so stellt sich Planung heute mehr und mehr als ein argumentativer Prozeß zwischen unterschiedlichen Planungsalternativen dar - analog dem pragmatistischen Modell von Habermas¹⁾. In diesem Modell wird "eine wechselseitige Kommunikation unterstellt, in der die wissenschaftlichen Experten die Politiker bei ihren Entscheidungen gemäß dem wissenschaftlichen Fachverstand beraten und umgekehrt die Politiker die Wissenschaftler mit den Bedürfnissen der Praxis konfrontieren. Es besteht ein Zusammenhang zwischen den von Interessen bestimmten Bedürfnissen und Werten der Politiker und der Entwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse für die Praxis"²⁾. Unbestreitbar ist, daß die Wissenschaft aus der Analyse struktureller Verflechtungen und ihrer Entwicklungstendenzen prognostische Aussagen für Planung und Politik abzuleiten hat, denn "in der Struktur zeichnen sich bereits die Entwicklungstendenzen ab"³⁾, und daß der Planer aus seiner Einsicht in die Zusammenhänge den politisch Verantwortlichen die Alternativen deutlich zu machen hat, die sich für die politische Entscheidung stellen⁴⁾.

Damit aber werden die Wissenschaften in die Lage versetzt, durch Informationen, Erkenntnisse und vor allem durch Handlungstechnologien politische Zielsetzungen mitzubestimmen⁵⁾, obgleich die Verantwortung für die Setzung und Ver-

1) Vgl. Habermas, J., Verwissenschaftlichte Politik in demokratischer Gesellschaft, Heidelberg 1963 (vervielfältigtes Manuskript der Studiengruppe für Systemforschung), S. 7 ff., zit. nach: Friedrich, H., Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie, Studienreihe des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen, Frankfurt am Main 1970, S. 23

2) Friedrich, H., Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, a.a.O., S. 24

3) Lenort, N. J., Strukturforschung und Gemeindeplanung, a.a.O., S. 47

4) Vgl. Albers, G., Über die Zukunft in den Stadtregionen, Referat in der Sendung des Westdeutschen Rundfunks aus der Reihe "Umstrittene Sachen" vom 4.3.63, unveröffentlichtes Manuskript, S. 16

5) Vgl. Friedrich, H., Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, a.a.O., S. 18

wirklichung einer Prioritätsskala von Raumordnungs- und strukturpolitischen Maßnahmen wie politischen Zielen überhaupt dem Bereich Politik obliegt.

Der Wissenschaft kommt in letzter Zeit die Aufgabe zu, auf die Dringlichkeit der Verwirklichung der Ziele aufmerksam zu machen. Gerade auf dem politisch stark umstrittenen Gebiet der Gebiets- und Verwaltungsreformen nimmt sie daher einen mehr und mehr aktiven Part ein¹⁾, die Rolle des Mahners.

Mit der Empfehlung von Strukturmodellen ist es nicht getan. Daher werden alle Empfehlungen und Gutachten mehr als in der Vergangenheit auf Praktikabilität und Realisierbarkeit abzustellen haben, sollen sie eine wirkliche Hilfe für die Verwaltungspraxis darstellen. Politik- und Verwaltungswissenschaften speziell kommt die Aufgabe zu, zu erforschen, "bei welchen Konstellationen und unter welchen Bedingungen politische Entscheidungen, die auf einen Neubau der Verwaltung abzielen, am ehesten getroffen und auch von den betroffenen Verwaltungseinheiten und Interessenten ohne unüberwindliche Gegenwehr hingenommen werden"²⁾.

II. Strukturwandel in Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung

1. Die Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur

Unsere Gesellschaft wird heute als Industriegesellschaft, als Dienstleistungs- oder auch als Funktionsgesellschaft bezeichnet, um so den Unterschied zur agrarisch strukturierten Gesellschaft und Lebensweise früherer Jahrhunderte

1) In diesem Sinne auch Schnur, R., Zeit für Reform, Gedanken zur Neuordnung von Politik und Verwaltung, Köln und Berlin 1967, S. 49

2) Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 16

herauszustellen und die Prägung der Gesellschaft durch die jeweils dominante Wirtschaftstätigkeit oder die in der Folge der Teilung und Spezialisierung der Arbeit eingetretene Funktionsteilung unserer Gesellschaft hervorzuheben.

Obgleich die Bewertung einer Epoche mit einem einzigen Prädikat notwendigerweise unvollkommen ist, kommt in den angeführten Begriffen die vorherrschende Bestimmung sozialer Strukturen durch wirtschaftliche Faktoren gut zum Ausdruck. Die Ursachen von Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur sind somit auch Ursachen gesellschaftlichen Wandels.

Wirtschaftsstruktureller Wandel kann sich sektoral, bezogen auf den Anteil der einzelnen Wirtschaftsbereiche an der Gesamtproduktion oder bezogen auf den Prozentsatz der Erwerbstätigen in einem Wirtschaftszweig, und regional, also in räumlicher Auf- und Verteilung, vollziehen. Die Beobachtung und ggf. notwendige Einwirkung auf die regionale Struktur der Wirtschaft ist unter allgemeinen raumordnungspolitischen Gesichtspunkten ebenso unumgänglich wie sie für die geordnete Entwicklung im Stadt-Umland-Bereich elementare Voraussetzung ist¹⁾.

Den sich sektoral vollziehenden Wandel der Wirtschaftsstruktur erklärt Fourastié²⁾ primär mit den Auswirkungen des technischen Fortschritts. Folgt man seinen Zahlen, tritt im Laufe der Geschichte eine Umschichtung der Beschäftigungsrelationen vom primären (Ausgangsbeschäftigung - AB - 80 %) über den sekundären (AB 10 %) zum tertiären Wirtschaftssektor (AB 10 %) ein. Mit den Wanderungen der Beschäftigten von einem Wirtschaftsbereich in

1) Vgl. hierzu Naylor, H., Strukturwandlungen in der Wirtschaft und Raumordnung, R 6.4.1 Informationsbrief für Raumordnung, a.a.O., o. J.

2) Vgl. Fourastié, J., Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, Köln 1954. Die Thesen und Prognosen Fourastiés werden wegen ihrer tendenziellen Richtigkeit und "bündigen Formulierung" (H. Berndt) übernommen. Die Methodik der Einteilung der Wirtschaftsgruppen, nicht unumstritten, ist hier von geringerer Bedeutung.

einen anderen¹⁾ weicht die relative Stabilität der Lebensbedingungen der vorwiegend agrarisch strukturierten Gesellschaft einer Übergangsperiode²⁾ ständiger Strukturveränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Mit zunehmender Industrialisierung werden bei sich ändernder Bedarfsstruktur vermehrt Dienstleistungen nachgefragt. Diese Nachfrage schafft Arbeitsplätze im tertiären Sektor, die im primären aufgegeben werden. Die Erkenntnis, daß jeder neu geschaffene industrielle Arbeitsplatz für den überörtlichen Wirtschaftsbedarf einen solchen für die Versorgung und Verwaltung des öffentlichen Bedarfs bedingt³⁾, verstärkt diese Tendenz. Die steigende Produktivität, die Erhöhung der Erzeugung bei gleichbleibendem oder sich verringern dem Arbeitseinsatz vor allem in der Industrie, läßt den Anteil des primären Sektors an der Gesamtproduktion weiter fallen. Zugleich wandern im Zuge der Automation weitere Arbeitskräfte vom sekundären zum tertiären Sektor. Das "unstillbare Bedürfnis nach Tertiärem" bewirkt den Rückgang des Anteils der Beschäftigten in der Industrie, was Fourastié in den Beschäftigungsstatistiken der Vereinigten Staaten bestätigt findet⁴⁾. Nach dieser Übergangsperiode sagt er eine Zeit notwendig neuen wirtschaftlichen Gleichgewichts voraus, die tertiäre Zivilisation, in der sich der Anteil der Beschäftigten im tertiären Sektor auf etwa 80 % einpendeln und den beiden anderen Wirtschaftsbereichen ein Prozentsatz von je etwa 10 zukommen wird. Die Zeit der tertiären Zivilisation werde wieder eine Zeit relativer Stabilität sein, frei von elementaren

1) Vgl. Fourastié, J., Die große Hoffnung ..., a.a.O., S. 117 ff.

2) Als Übergangsperiode bezeichnet Fourastié den Zeitschnitt zwischen einem traditionellen wirtschaftlichen Gleichgewicht, - gemeint ist die Zeit relativer Stabilität der agrarisch strukturierten Gesellschaft -, und einem zukünftigen und notwendig neuen wirtschaftlichen Gleichgewicht, in dem sich die Anteile der Beschäftigten in den drei Sektoren auf die prognostizierten 10 : 10 : 80 % einpendeln, wodurch eine Zeit wiedergewonnener relativer gesellschaftlicher Stabilität eingeleitet werde; vgl. Fourastié, J., S. 127 ff.

3) Vgl. Nawroth, E., Raum und Gesellschaft, a.a.O., S. 14, der sich auf Sombarts "Entwicklungsgesetz des industriellen Standorts" bezieht.

4) Vgl. Fourastié, J., Die große Hoffnung ..., a.a.O., S. 126

Gleichgewichtsstörungen und Unsicherheiten¹⁾.

Die Thesen Fourastiés sind nicht unwidersprochen geblieben. Insbesondere richtet sich die Kritik gegen die Methodik der Abgrenzung der Wirtschaftssektoren²⁾. Die Einwände gegen die Zahlenangaben vergessen oft, daß Fourastié letztere stets mit Vorbehalten und Toleranzen versehen hat. Richtig ist der Einwand gegen die verselbständigte Betrachtung des technischen Fortschritts³⁾, seine Loslösung von bestimmten Wirtschaftsformen und die Bejahung einer einseitig starken Auswirkung im sekundären Sektor. Die Voraussage, daß die Periode des wirtschaftlichen Fortschritts und strukturell bedingter Unsicherheit ihrem Ende entgegengehe und nur noch ein kleiner Prozentsatz der Beschäftigten von ihren Auswirkungen betroffen werde⁴⁾, nämlich die dem sekundären Sektor verbliebenen 10 %, ist wohl kaum haltbar. Sie unterstellt eine soziologisch wie ökonomisch unbewiesene, sich nicht abzeichnende Entwicklung und verkennt die Wirkungen des technischen Fortschritts im tertiären Wirtschaftsbereich⁵⁾. Würde Fourastié nun gemäß seinen Abgrenzungskriterien die Wirtschaftsbranchen im tertiären Sektor mit großem technischen Fortschritt dem sekundären zurechnen, würden seine Prognosen an der Methodik der Abgrenzung scheitern; hier scheint mir die eigentliche Ursache der unterschiedlichen Angaben Fourastiés und seiner Kritiker über die Höhe der Beschäftigten in den einzelnen Wirtschaftsbereichen zu liegen.

1) Vgl. Fourastié, J., Die große Hoffnung ..., a.a.O., S. 130

2) Vgl. z. B. Berndt, H., Das Gesellschaftsbild bei Stadtplanern, a.a.O., S. 116 ff. und Hecking, G., Die Verteilungs- und Dienstleistungswirtschaft als städtische Funktion, Ein Beitrag zur quantitativen Bestandsaufnahme, ihre Analyse und Methodik auf Grund empirischer Untersuchungen im Großstadtraum Stuttgart und in ausgewählten Städten der Bundesrepublik, Diss. Stuttgart 1967, S. 21 ff. und die dort angegebene Literatur

3) Vgl. Berndt, H., Das Gesellschaftsbild bei Stadtplanern, a.a.O., S. 118

4) Vgl. Fourastié, J., Die große Hoffnung ..., a.a.O., S. 130

5) Vgl. Berndt, H., Das Gesellschaftsbild ..., S. 118

Trotz dieser schwerwiegenden Einwände zeigt sich eine tendenzielle Richtigkeit seiner Beschäftigungsprognose¹⁾. Der derzeitige Anteil des Dienstleistungssektors in den USA liegt bei 60 %²⁾ und der der Industrie bei 34 %³⁾. Der Trend tritt auch in Deutschland auf, was aus folgender Übersicht über die Entwicklung des Anteils der Beschäftigten in den drei Wirtschaftsgruppen erkennbar ist:

	1800 ⁴⁾	1885 ⁴⁾	1966 ⁵⁾	1967 ⁶⁾	Prognose 1975 ⁷⁾
Primärbereich	80 %	42 %	11,3 %	10,0 %	9 %
Sekundärbereich	8 %	39 %	48,9 %	47,5 %	43 %
Tertiärbereich	12 %	19 %	40,0 %	42,5 %	48 %

- 1) Vgl. Hillebrecht, R., Die Stadtregion - Großstadt und Städtebau, in: Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln, Hrsg. Nipperdey, Weisser, Bd. 25, Göttingen 1962, S. 30; Hillebrecht sieht eigene empirische Untersuchungen in Hannover nachträglich durch Fourastiés Thesen bestätigt.
- 2) Zahlenangaben nach: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, 1967, S. 50⁺, zit. nach Naylor, H., Strukturwandlungen in der Wirtschaft und Raumordnung, a.a.O., S. 5
- 3) Diese und die folgenden Angaben scheinen der Kritik Jürgensens zu widersprechen, vgl. Jürgensen, H., Rezension der Beiträge zur Empirie und Theorie der Regionalforschung, Wirtschaftliche und soziale Probleme des Agglomerationsprozesses, a.a.O., in: AfK, 7. Jg., 1968, S. 338: "Ein strukturelles Vordringen des tertiären gegenüber dem sekundären Sektor im Sinne der Thesen Fourastiés ist empirisch kaum nachzuweisen. Insgesamt scheint sich der Dienstleistungssektor eher 'passiv' an den 'aktiven' primären und sekundären Sektoren auszurichten, um den wandelnden Anforderungen an die vermittelnden Funktionen gerecht zu werden".
- 4) Zahlenangaben nach: Brockhaus-Enzyklopädie, Wiesbaden 1968
- 5) Zahlenangaben nach Naylor, H., Strukturwandlungen in der Wirtschaft und Raumordnung, a.a.O., S. 5
- 6) Zahlenangaben nach: Statistisches Jahrbuch 1968 für die Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Statistisches Bundesamt, Stuttgart, Mainz 1968
- 7) Vgl. Prognos AG, Wirtschaftliche und demographische Wachstumskräfte ausgewählter Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, Basel 1962, zit. nach Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 28

Wenn Göschel¹⁾ die Prognosen Fourastiés mit der Aussage in Zweifel zieht, daß sich die Anteile des sekundären und tertiären Sektors am Sozialprodukt eher zu stabilisieren scheinen, und dabei auf Teile der oben angeführten Tabelle verweist, die die Beschäftigungsstruktur widerspiegelt, fragt es sich, ob hier nicht zwei Maßstabsgrößen miteinander verwechselt werden. Fourastié ist damit nicht widerlegt. Der Prozentsatz der Erwerbstätigen in einem Sektor sagt noch nichts über dessen Anteil am Sozialprodukt aus und umgekehrt.

Wirtschaftlicher Strukturwandel vollzieht sich sektoral und regional mit unterschiedlicher Dynamik und beeinflusst damit die Raumstruktur. Technischer Fortschritt und sich wandelnde Nachfrage rufen neue Fertigungsverfahren und Produktionsprogramme hervor und verändern damit die optimale Betriebsgröße und den industriellen Flächenbedarf²⁾. In der Bedeutung der Standortfaktoren tritt ein erheblicher Wandel ein. Das Wachstum der Wirtschaft wird heute zu einem erheblichen Teil von der transportkostenunempfindlichen Industrie getragen, und Rohstoffe als Standortfaktoren haben zwar in der Vergangenheit die regionale Wirtschaftsstruktur erheblich beeinflusst, sind aber in jüngster Zeit ihrer strukturbestimmenden Bedeutung verlustig gegangen. Der ökonomische Zwang zur Konzentration der Industrie scheint damit zum Teil gebannt, die Standortwahl und der Agglomerationsprozeß beeinflusbar³⁾. Hierfür gibt es in der regionalen Wirtschaftsentwicklung der

-
- 1) Vgl. Göschel, W., Erfahrungsziffern, Faustzahlen und Kompositionsregeln im Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleistungen und deren Bedeutung für die Raumordnung, R 1.7.4 Informationsbrief für Raumordnung, Mainz 1969, S. 7
 - 2) Vgl. Naylor, H., Strukturwandlungen in der Wirtschaft und Raumordnung, a.a.O., S. 7
 - 3) Vgl. Schröder, D., Strukturwandel der Wirtschaft und seine Auswirkungen auf Raum- und Verkehrsplanung in Nordwestdeutschland, Aufzeichnungen eines Podiumsgesprächs vom 24.11.1966 in Hannover, Schriftenreihe des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft 1967/1, Essen 1967, S. 14

Bundesrepublik Deutschland einige Anzeichen¹⁾. Der Ausgleich im Sinne des Raumordnungsgesetzes zwischen Ländern mit relativ hohem Anteil an Erwerbstätigen in der Landwirtschaft, geringem Industriebesatz und geringem Bruttoinlandsprodukt und den sogenannten reichen Ländern scheint greifbar, die raumordnungspolitische Aufgabe der Strukturverbesserung daher leichter.

Die Thesen Fourastiés führen außerdem vor Augen, daß das Wachstum der Großstädte, letztlich aller zentralen Orte mit starker funktionaler Bedeutung, nicht mehr primär durch die Industrie, sondern durch die Zunahme der privaten und öffentlichen Dienstleistungen bedingt ist²⁾; allerdings beschränkt sich Fourastiés Entwicklungsgesetz ausschließlich auf die zentralen Orte und stellt nach Jost³⁾ eine Verschärfung des Zentralitätsgefälles unter Beweis.

2. Bevölkerungsentwicklung und -verteilung

Mit Beginn des Industrialisierungsprozesses setzt die vielbeachtete Zunahme der Bevölkerung ein, die in ihrer räumlichen Verteilung zum großen Teil den Gesetzen industrieller Standortwahl unterliegt. Auch der weitere wirtschaftliche Strukturwandel findet seinen Niederschlag in der räumlichen Verteilung der Bevölkerung. Bezogen auf das Gebiet der BRD einschließlich West-Berlins wuchs die Bevölkerungszahl innerhalb der letzten 30 Jahre um etwa 42 %⁴⁾, und bis 1980 wird mit einer jährlichen Wachstums-

1) Vgl. Adamietz, H., Der Norden holt auf, in: Das Parlament, 20. Jg., Nr. 38 vom 19. September 1970, S. 1

2) I.d.S. Berndt, H., Das Gesellschaftsbild ..., a.a.O., S. 118 und Jost, P., Entwicklungstendenzen der Wirtschaftsstruktur und die räumliche Ordnung, in: Raumforschung und Raumordnung, 22. Jg. 1964, S. 76 ff.

3) Vgl. Jost, P., Entwicklungstendenzen ..., a.a.O., S. 79

4) Bezugsjahr 1939: ca. 43 Mio Einwohner; vgl. Herzner, E., Die städtebauliche Ordnung in Stadt und Land, Bd. 1 der Schriftenreihe des Niedersächsischen Sozialministeriums, 2. Aufl., Göttingen 1968, S. 12; Berichtsjahr (Ende) 1969: ca. 61.195.000 Einwohner; vgl. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Stadtbauinformationen, Folge 21 vom 27.5.70

rate von 0,6 - 1 % gerechnet¹⁾; 1864 wohnten hier 5 % der Gesamtbevölkerung in Großstädten, 1964 waren es schon 30 %²⁾. Zwischen 1950 und 1969 betrug die Zunahme der Einwohnerzahl der BRD 9,6 Mio, wovon allein 7,8 Mio auf die Stadtregionen und 1,8 Mio auf die übrigen Gebiete entfielen³⁾. Voraussichtlich werden 1975 53 % der Bevölkerung in Stadtregionen wohnen⁴⁾. 1939 betrug die Bevölkerungsdichte, wohl die prägnanteste Maßzahl für die Inanspruchnahme des Raumes, im gleichen Gebiet noch durchschnittlich 173 Einwohner je qkm⁵⁾, 1965 schon 236 Einwohner je qkm⁵⁾, 1969 246 Einwohner je qkm⁶⁾, und im Jahre 2000 soll sie auf 282⁷⁾ steigen.

Freilich helfen Durchschnittszahlen wenig, den Verdichtungsprozeß in konkreten Gestaltungsräumen vor Augen zu führen, denn dem Verdichtungsprozeß auf der einen Seite steht ein Entleerungsprozeß ganzer Landstriche auf der anderen Seite gegenüber. Diese Entwicklung, einst wegen ihrer Dynamik und vor ihrem sozialen Hintergrund als Landflucht bezeichnet, ist noch heute durch Abwanderungen gekennzeichnet; allerdings haben gerade die Abwanderungsgebiete einen relativ hohen Geburtenüberschuß⁸⁾, und ein Teil der Abwanderungen, bekannt unter dem Begriff der kleinräumigen Mobilität, konzentriert sich auf nahegelegene Verdichtungsräume, auf kleinere Zentren⁹⁾. Höhe und Richtung der Wanderungsströme bemessen sich nach regionalen und örtlichen Attraktivitätsunterschieden objektiver und subjektiver Art. Die Kommunikations- und "Fühlungsvor-

1) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 23 und die dort angegebenen Quellen

2) Vgl. Herzner, E., Die städtebauliche Ordnung ..., a.a.O., S. 13

3) Vgl. Neuffer, M., Städte für alle, Entwurf einer Städtepolitik, Hamburg 1970, S. 11

4) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 26

5) Vgl. Herzner, E., Die städtebauliche Ordnung ..., a.a.O., S. 12

6) Vgl. Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung, a.a.O., S. 11

7) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 22

8) Vgl. Raumordnungsbericht 1968, a.a.O., S. 3

9) Vgl. ebenda S. 7; vgl. hierzu auch Raumordnungsbericht 1970

teile"¹⁾ der großstädtischen Verdichtungszentren werden dabei ihre überragende Ausstrahlungskraft behalten und intensivieren können, und die Arbeitsintensität des tertiären Sektors, der dieser Kontaktmöglichkeiten bedarf, wird es der Raumordnungspolitik nicht leicht machen, mittels Strukturverbesserungen im ländlichen Raum dem Zug zur großstädtischen Konzentration Einhalt zu gebieten.

Die Tatsache der oft absoluten Abnahme der Bevölkerungsziffern in den Kernen der Agglomerationen verstärkt die städtebauliche Konzentration: Ehemals intensives Wachstum führt zu extensiver Zunahme und vermehrt damit die Fläche des verstädterten Raumes. So wuchs z. B. Stuttgart²⁾ innerhalb seiner administrativen Grenzen von 1939 bis 1960 um 140.876 Einwohner oder 28,4 %, innerhalb der Grenzen seines Siedlungs- und Funktionsraumes ungeachtet der politischen Grenzen aber um 556.235 Einwohner oder 59 %, also um mehr als das Doppelte. Das Wachstum verlagert sich an den Rand der Kernstädte³⁾. Der Bevölkerungsanstieg in Landkreisen, die im Siedlungsraum einer Großstadt liegen, weist im Vergleich zu solchen Landkreisen, die an keine Großstadt angrenzen, fast ausnahmslos die gleiche Relation auf⁴⁾. Im rheinisch-westfälischen Industriegebiet betrug die Bevölkerungszunahme der 30

-
- 1) Dieser Ausdruck wurde zuerst von Sombart geprägt und hat sich bis heute in der Stadtbauliteratur erhalten; vgl. Sombart, W., Der moderne Kapitalismus, 2. Halbbd.: Das europäische Wirtschaftsleben im Zeitalter des Frühkapitalismus, München und Leipzig 1928, S. 901; Sombart zählt die Führungsvorteile zu den qualitätsbestimmten Vorteilen eines Standorts im Gegensatz zu den kostenorientierten Vorteilen.
 - 2) Vgl. Boustedt, O., Die Entwicklung deutscher Stadtregionen 1939 - 1960, in: AfK, 1. Jg. 1962, S. 179 f.
 - 3) Vgl. Städtebaubericht '69, Hrsg. Bundesminister für Wohnungswesen und Städtebau, Bonn 1969, S. 22
 - 4) Vgl. Galette, A., Zur Methodik interkommunaler Zusammenarbeit, in: Das Problem Stadt und Umland als gemeinsame kommunale Aufgabe, Konferenz der Landräte, Oberkreisdirektoren, Oberbürgermeister, Oberstadtdirektoren sowie der Bürgermeister und Stadtdirektoren der selbständigen Städte, veranstaltet am 23.3.1959 vom Niedersächsischen Ministerium des Innern, S. 39

kreisfreien Städte im Zeitraum von 1925 bis 1957 24,6 %, während sich die Einwohnerzahl der 15 Landkreise sogar um 65,2 % erhöhte¹⁾.

Extensive Agglomerationstendenzen als Ausdruck einer neuen Phase moderner Verstädterung führen zu einer Zersiedlung der Landschaft, zum anderen können sie das Aussterben der Stadtkerne bewirken. Diese Erscheinung ist in einigen Städten der USA schon nicht mehr Tendenz, sondern Tatsache²⁾. Sie äußert sich in einem besonders hohen Anteil der Arbeitsbevölkerung und einem hohen Prozentsatz an gewerblich genutzten Grundstücken und Gebäuden im Stadtkern; dieser Arbeitsintensität innerhalb des Zentrums einer Agglomeration steht eine ebenso ausgeprägte Wohnintensität der peripheren Zonen gegenüber. Die sozialen Folgen dieser Inkongruenz von Wohn- und Wirtschaftsraum sind mit dem Begriff der Pendelwanderung nur allzu unvollkommen umrissen.

Die empirische Sozialforschung steht angesichts der Schwierigkeit der Quantifizierbarkeit und Qualifizierbarkeit dieser Folgen vor noch ungelösten Problemen und weiten Betätigungsfeldern³⁾, deren Durchdringung umso wichtiger wird, je mehr städteplanerische Lösungen in

1) Vgl. Demmer, J., Strukturveränderungen in der Besiedlung des Rheinisch-Westfälischen Industriegebietes, Folgerungen für den Nahverkehr, Hrsg. Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V., Berg und Mark 1959, als Manuskript gedruckt

2) Vgl. Friedrich, C.J., Hauptreferat anlässlich des ersten Forschungskolloquiums des Vereins für Kommunalwissenschaften, a.a.O., S.17 ff.; daß diese Entwicklung kein Spezifikum deutscher Agglomerationstendenzen ist, beweist Raskin, A.H., in seinem Artikel in der Sonntagsausgabe der New York Times vom 30. August 1970, S.14, mit der Überschrift: "Exodus Goes on From the Cities To the Suburbs". In den USA kommt dem Problem noch besondere Bedeutung durch tendenziell häufigeres Wohnen der Weißen in den Außenbezirken und der Schwarzen in der City zu.

3) Eine Andeutung der Komplexität dieser Problematik erhält man in der Studie "Soziale Verflechtung und Gliederung im Raum Karlsruhe", Grundlagen zur Neuordnung eines Großstadtbereiches, Hrsg. Bergstraesser, Tenbruck, Fülgraff und Oswald, Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer Karlsruhe, Bd. 2, Karlsruhe 1965. Zugleich wird

regionalem Rahmen versucht werden. Insbesondere fehlen konkrete Aussagen über Bedingungen und Möglichkeiten städtischer Lebensweise, um sie sozialkritischem Pessimismus entgegenzustellen, weitreichende kommunalpolitische Zielsetzungen zu untermauern oder um eine neue Basis bürgerschaftlicher Mitwirkung in der Kommunalpolitik zu finden. Konkret geht es um die Abwägung der Vor- und Nachteile von Landluft oder städtischer Anonymität, vom Wohnen im Grünen und langem Pendelweg, von Eigenheim und Mietwohnung, bewußter Trennung von Berufs- und Privatleben, Zugehörigkeitsgefühl und politischem Bewußtsein und Verantwortung, Lebensstandard und persönliche Freiheit und Naturverbundenheit u. s. f.

Die Bevölkerungsverteilung weist in der Bundesrepublik Deutschland wie in fast allen hochzivilisierten Staaten starke Gegensätzlichkeiten auf, die dem oft zitierten Ausgleich von Stadt und Land widersprechen und ihn auf die Adaptionsprozesse in Lebensweise und -standard reduzieren.

Im folgenden gilt die Aufmerksamkeit weniger der großräumigen Verteilung der Bevölkerung¹⁾ als vielmehr den städtebaulichen, sozialen und vor allem den politischen und verwaltungsorganisatorischen Folgen von Bevölkerungskonzentrationen überhaupt, die "keineswegs zu einer einseitigen Ausbildung umfangreicher Ballungsgebiete führen (müssen), denen die weitgehende Entleerung anderer Räume

aber auch deutlich, wie begrenzt eine einzige Studie schon aus technisch-wirtschaftlichen Gründen bleiben muß; vgl. die Vorbemerkung von Tenbruck, F., S. I - III und die Einleitung vom gleichen Verfasser, "Raumordnung", insbes. S. XXXI; vgl. auch Städtebaubericht '69, a.a.O., S. 24 und Ronneberger, Fr., Wandlungen der Großstadt und des Großstädtlers, Heimat in der Großstadt, Separatdruck aus dem Sonderheft 2 der Rheinischen Heimatpflege, Neue Folge 1965

- 1) Vgl. hierzu Isenberg, G., Die Ballungsgebiete in der Bundesrepublik, Institut für Raumforschung, Vorträge 6, als Manuskript vervielfältigt, Bad Godesberg 1957

gegenübersteht" ¹⁾).

3. Wandel der Lebensformen und -ansprüche

Daten der sozialen Entwicklung sollen hier nur insoweit festgehalten werden, als sie Städtebau und Siedlungsstruktur maßgeblich beeinflussen und zu einem Wandel in Struktur und Funktion der Verwaltung führen. Es ist unmöglich, alle sozialen Folgen wirtschaftlichen Strukturwandels vom "Umbruch der Daseinsformen" ²⁾ bis zur Änderung individueller Verhaltensweisen aufzuzeigen ³⁾, obgleich sie vor allem in ihrer Aggregation konkrete städtebauliche und verwaltungsorganisatorische Konsequenzen haben. Zudem ergibt sich die Schwierigkeit der Unterscheidung zwischen Ursache und Wirkung, ein Problem, das uns später bei der Differenzierung von Verflechtungsfaktoren und Verflechtungsindikatoren wieder begegnen wird. Gelingt es noch, den technischen Fortschritt der Industrialisierungsphase des 19. Jahrhunderts als Ursache gesellschaftlichen Wandels und der Veränderung der Raumstrukturen zu identifizieren, so verwischt sich in der Folgezeit das Verhältnis von Ursache und Wirkung immer mehr - bis hin zur Wechselwirkung zwischen Mensch und Umwelt, wovon diejenige zwischen städtischer Lebensform und baulicher Umwelt besonders hervorsticht.

Die Gemeinde der vorindustriellen Zeit ist geschlossener Siedlungskörper und soziale Einheit zugleich. In ihren Grenzen erfüllen sich die gesellschaftlichen Grundfunktionen wie Arbeiten, Wohnen, Versorgung, Bildung, Erholung,

1) Isbary, G., Der Strukturwandel im ländlichen Raum in seinen Folgerungen für die Raumordnung, in: Neues Archiv für Niedersachsen, Hrsg. Niedersächsisches Institut für Landeskunde und Landesentwicklung an der Universität Göttingen, Schriftleitung E. Tacke, Bd. 12, Göttingen, Hannover 1963, S. 117

2) Herzner, E., Die Städtebauliche Ordnung ..., a.a.O., S. 8

3) Vgl. hierzu Andersen, N., The Urban Community, London 1960, der den Versuch einer "Urban Sociology" unternimmt.

Verkehr und Kommunikation. Im Zuge der Industrialisierung konzentrieren sich diese Funktionen auf mehrere Standorte. Arbeitsteilung und Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsplatz bedingen eine zunehmende Funktionalisierung und Spezialisierung besonders des städtischen Lebens¹⁾, die sichtbaren Ausdruck in der funktionsspezifischen Nutzung des städtischen Raumes finden. Straßen und Plätze werden ihres oft sozialisierenden Charakters beraubt, der Prozeß der Auflösung der städtischen Öffentlichkeit beginnt, um deren Wiederherstellung sich heute Soziologen wie Städteplaner gleichermaßen bemühen. Die Stadt der entwickelten industriellen Gesellschaft kann als soziale Einheit nicht mehr angesehen werden, sie ist bloßer "Schnittpunkt von quer durch die Gesellschaft laufenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Strukturen, eine Sammlung von Standorten, in denen diese Strukturen jeweils bestimmte Tätigkeiten räumlich nebeneinanderlegen, so daß eine neue funktionalistische Einheit erzeugt wird, welche durch eine eigene Verwaltung zusammengehalten werden muß"²⁾.

Typisch für die heutige Stadt ist, daß die städtische Lebensweise mit der vorwiegend überlokalen Orientierung und hohen sozialen und räumlichen Mobilität der städtischen Bewohner die soziologischen Grenzen der Stadt sprengt. Politisches Handeln und Denken konzentriert sich mehr auf überlokale Ebenen, auf die Bundes- und Landespolitik, und die Städte wie ihre Spitzenverbände tun sich schwer, mehr kommunales Bewußtsein der Stadtbürger angesichts der so drängenden Umwelt- und Planungs-

-
- 1) Vgl. hierzu auch Ronneberger, Fr., Wandlungen der Großstadt und des Großstädtlers, a.a.O.
 - 2) Tenbruck, F., Einleitung zur Studie "Soziale Verflechtung und Gliederung im Raum Karlsruhe", a.a.O., S. XXVII

probleme zu wecken¹⁾.

Steigerung des Lebensstandards und Funktionalisierung des täglichen, besonders des städtischen Lebens, korrelieren negativ mit politischem Bewußtsein und dem Bereich des Öffentlichen, der für jedermann überschaubar und beeinflussbar ist. Vor dem Hintergrund des Nur-Nehmens des verwalteten Bürgers taucht der Begriff der Konsumgesellschaft auf, nimmt der Gegensatz zwischen privatem Wohlstand und öffentlicher Armut²⁾ Gestalt an. Dieser Gegensatz verschärft sich umso mehr, je umfangreicher und kostspieliger der Katalog von Aufgaben der Daseinsvorsorge aufgrund ständig steigender Nachfrage nach öffentlichen Leistungen wird. Der Wandel der Lebensformen führt auf städtebaulichem Gebiet vor allem zu weiteren Raumbeanspruchungen, die die bauliche Einheit Stadt ins Umland ausufern lassen und damit soziale, politische und verwaltungsorganisatorische Probleme aufwerfen. Die dringendsten Gestaltungsfragen des Städtebaus wie der Kommunalpolitik überhaupt liegen daher in der Befriedigung der Wohnraumanprüche, der Verkehrs-, Versorgungs- und Kommunikationsraumanprüche und der Bereitstellung von Raum für Freizeitbeschäftigungen und deren Koordinierung, ohne die Tragfähigkeit der verstädterten Landschaft über-

-
- 1) Hierzu Neuffer, M., in: Städte für alle, a.a.O., S. 15: "Weitere Bereiche grundlegender Neuordnungen, wie z. B. die Bodenreform, stehen überhaupt nicht auf der politischen Tagesordnung, andere sind noch nicht einmal als gesellschaftliche Probleme erkannt. Die Blindheit und Indolenz gegenüber der sich vor unser aller Augen vollziehenden dramatischen Veränderung der Umwelt ist immer wieder erschreckend: "An anderer Stelle gibt er sich optimistischer: "Zu vermuten ist, daß ein bewußtseinsmäßiger Durchbruch der Stadtpolitik bevorsteht, wie er sich in der Bundesrepublik in den letzten Jahren für die Bildungs- und Forschungspolitik angebahnt hat, und wie er in anderen Ländern auch für die Stadtprobleme schon vollzogen ist."
 - 2) Vgl. hierzu den die Problematik anreißenden Aufsatz von Kotter, L., Öffentliche Armut und privater Wohlstand, Perspektiven für die Zukunft unserer Städte und Dörfer, "Das soziale Gefüge unserer Städte wurde stark erschüttert ...", in: Kommunalpolitische Blätter Nr. 14 ff., Recklinghausen 1970

zubeanspruchen und einseitige Funktionalisierungen im städtebaulichen Gefüge zu zementieren¹⁾.

Der Prozeß der baulichen Ausuferung der Stadt, der Akkumulation der verschiedensten Funktionen für ein weiteres Umland und der Gewinnung von immer mehr Zentralität (Christaller)²⁾ wird noch durch folgende Daten unterstrichen:

Der wirtschaftliche Strukturwandel und besonders die Konzentration der Dienstleistungs-, Handels-, Bank- und Versicherungsunternehmen auf die zentrale Stadt und in dieser wiederum auf die City haben innerhalb ihrer politischen Grenzen mehr Arbeitsplätze geschaffen, als sie Wohnplätze zur Verfügung stellen kann. Die City bietet den Unternehmen des tertiären Wirtschaftsbereiches standortbedingte Kosten- und Marktvorteile wie die Potenzierung und Differenzierung des Angebots durch Konzentration der Nachfrage in qualitativer und quantitativer Hinsicht und die Fühlungsvorteile bei hohem Kontakt- und Kommunikationsvermögen³⁾.

-
- 1) Zum Begriff und zur Schwierigkeit der Messung einer Überlastung vgl. Specht, K. G., Lenort, N. J., Otto, K., Das Verhältnis zwischen primären und sekundären Erwerbszweigen und seine Bedeutung für Wirtschaftspolitik und Landesplanung, Nr. 1055 der Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, hrsg. im Auftrage des Ministerpräsidenten Dr. Franz Meyers von Staatssekretär Prof. Dr. Leo Brandt, als Manuskript gedruckt, Köln und Opladen 1962, S. 33 ff. und Boustedt, O., zusammen mit Müller, E. und Schwarz, K., Zum Problem der Abgrenzung von Verdichtungsräumen, Heft 61 der Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Bad Godesberg 1968, S. 11 ff. und die dort angegebenen Quellen
 - 2) Christaller definiert die Zentralität als Bedeutungsüberschuß, den ein Ort über andere hinsichtlich seiner Versorgung mit zentralen Gütern und Diensten hat. Vgl. Christaller, W., Die zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933, S. 27
 - 3) Vgl. Boustedt, O., Gedanken über den künftigen Verstädterungsprozeß und die Rolle der Städte, in: Polis und Regio, a.a.O., S. 224

Dazu weist der tertiäre Wirtschaftsbereich eine intensive Flächennutzung auf. Wo eine flächenmäßige Ausdehnung nicht erforderlich, nicht möglich oder zu teuer ist, werden mehrstöckige Häuser gebaut und damit die Arbeitsplatzfläche pro qm Boden erhöht. Im Gegensatz hierzu steht die Flächenextensität der Industrie, die ihren Standort vorwiegend in den Außenbezirken der Städte hat. Im Zuge der Automation und Rationalisierung wächst die benötigte Fläche pro industriellem Arbeitsplatz weiter und führt insgesamt zu steigendem Flächenbedarf bei geringerem Arbeitsplatzangebot. Dieser Flächenbedarf wird in den Außenbezirken der Stadt und, wo städtischer Grund und Boden nicht ausreichen, im nahen Umland gedeckt, wobei auf die Ansiedlung innerhalb der politischen Stadtgrenzen wegen der einträglichen Gewerbesteuer besonderer Wert gelegt wird und raumordnungspolitische Gesichtspunkte zurücktreten können. Der sich so bildende industrielle Gürtel trennt den Wohngürtel vom Stadtkern und verlängert die Pendelzeiten.

Die Reform der Gemeindeeinkommensteuern hat hier den raumordnungspolitisch und städtebaulich wünschenswerten Durchbruch noch nicht gebracht; auch hat sie die chronische Überschuldung der Großstädte nicht abgeschafft¹⁾. Man verfährt nach alten Rezepten ohne Rücksicht auf die Möglichkeit einer gänzlichen Abschaffung der Gewerbesteuer als Gemeindeeinkommensquelle und ihren Ersatz durch eine raumordnungspolitisch neutrale Steuer.

1) Die Finanzreform des Jahres 1969 hat den Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland insgesamt zwar rund 1,4 Mrd DM oder 9 % mehr Steuereinnahmen gebracht, "den hoch überschuldeten Großstädten jedoch nur eine Verbesserung, die wenig mehr als die Hälfte der geschätzten Zuwachsrate für den Durchschnitt aller Gemeinden beträgt". Vgl. Neuffer, M., Städte für alle, a.a.O., S. 14. Auch der Deutsche Städtetag stellt fest, daß die Gemeindefinanzreform für die Gemeinden zwar Verbesserungen gebracht habe, "doch seien diese inzwischen durch Personal- und Baukostenverteuerung aufgezehrt worden". Vgl. Kommunalpolitische Blätter Nr. 20, Recklinghausen 1970, S. 1291

Ein Vergleich zwischen einem Kaufhaus im Zentrum und einem Industriebetrieb in den Außenbezirken der Stadt Hannover¹⁾ zeigt, daß bei gleicher Beschäftigtenzahl der Flächenbedarf des Industriebetriebes zehnmal höher liegt. In der City werden demnach zehnmal soviel Arbeitsplätze pro Flächeneinheit benötigt und geboten wie in den Stadtrandzonen.

Die Distanz zwischen Arbeits- und Wohnplatz und der weitere Bedarf an Wohnungen werden durch die zu jedem Arbeitsplatz gehörige Mantelbevölkerung, durch den sinkenden Erwerbstätigkeitsgrad und die abnehmende Haushaltsgröße erhöht, wie Untersuchungen von Müller-Ibold²⁾ beweisen. Die Rückläufigkeit des Erwerbstätigkeitsgrades, "die in einer Zeit der Vollbeschäftigung befremdlich anmutet"³⁾, führt zur Erhöhung der Mantelbevölkerung, und die sinkende Haushaltsgröße erhöht den Wohnungsbedarf.

Die Anzahl der Erwerbstätigen war in Hannover in den Jahren 1939 und 1958 etwa gleich hoch, obwohl die Einwohnerzahl um ca. 100.000 zugenommen hatte. Diese 100.000 Einwohner hatten nicht etwa außerhalb der politischen Gemeinde Arbeitsplätze gefunden. Die Untersuchungen ergaben vielmehr ein Sinken des Erwerbstätigkeitsgrades⁴⁾ von 58 % im Jahre 1925 auf 46 % im Jahre 1958. Die Gründe dafür liegen in der Überalterung der Bevölkerung (über 75jährige 5 % im Jahre 1925 und 12 % im Jahre 1958), in der Frühinvalidität und vorzeitigen Arbeitsunfähigkeit (1925 - 7 %; 1958 - 18 %) und im späteren Berufseintritt

1) Vgl. Müller-Ibold, K., Die Stadtregion als Raum zentraler Orte, Stuttgart 1962, S. 25

2) Vgl. derselbe, S. 21 ff. und Hillebrecht, R., Die Stadtregion-Großstadt und Städtebau, a.a.O., S. 32 ff.

3) Hillebrecht, R., Städtebau und Stadtentwicklung, a.a.O., S. 52

4) Vgl. hierzu auch die leider nur absoluten Zahlen im Städtebaubericht '69, a.a.O., S. 18

der Jugend aufgrund längerer Ausbildungszeiten¹⁾.

Mit der Zunahme der Arbeitsplätze in den Städten ist auch die zugehörige Mantelbevölkerung erheblich gewachsen. 1958 hatte Hannover 566.000 Einwohner und 350.000 Arbeitsplätze. Bei einem Erwerbstätigkeitsgrad von 46 % hatten hier 260.000 Einwohner zugleich Wohn- und Arbeitsplatz. 90.000 Arbeitsplätze waren demnach von Auswärtigen, sogenannten Pendlern, besetzt. Bei einem Multiplikationsfaktor von 2,2 für die Ermittlung der Mantelbevölkerung²⁾ entspricht diesen 90.000 in der Kernstadt erwerbstätigen Pendlern eine Mantelbevölkerung von 198.000 Einwohnern, so daß etwa 770.000 Menschen ihre Existenzgrundlage in direkter oder indirekter Form in Hannover hatten, wovon etwa 200.000 jenseits seiner kommunalen Grenzen wohnten.

Der Wandel der Wohnformen und Wohnraumansprüche führt zur Verdichtung der Besiedlung des städtischen Umlandes und zu weiteren Verschiebungen zu Lasten eines starken, auf Pendelverkehr angewiesenen Bevölkerungsanteils. Von 1925 bis 1958 ist die durchschnittliche Haushaltsgröße in Hannover von 3,2 auf 2,6 Personen gesunken. In den Städten der Bundesrepublik von über 100.000 Einwohnern beträgt sie im Jahre 1961 2,5, 1967 schon 2,3 Personen je Haushalt³⁾. Die Gründe dafür liegen im absoluten Rückgang der Kinderzahl, in der Beschränkung auf die Zwei-Generationen-Familie der Eltern und Kinder, und im Bezug von Zweitwohnungen in Erholungs- und zentrumsnahen Wohngebieten⁴⁾.

Der Bedarf an Wohneinheiten errechnet sich aus der Multiplikation der Arbeitsplätze mit dem Erwerbstätigkeitsfaktor,

1) Vgl. Müller-Ibold, K., Die Stadtregion als Raum zentraler Orte, a.a.O., S. 21 ff.

2) $566000 : 260000 = 2,2$, d. h. 2,2 Personen "gehören" zu einem Arbeitsplatz.

3) Quelle: Städtebaubericht '69, a.a.O., S. 21, Abb. 7

4) Vgl. ebenda, S. 20

dividiert durch die "bereinigte" Haushaltsgröße¹⁾. 1925 hätten für 252.000 Arbeitsplätze noch 141.000 Wohneinheiten ausgereicht; 1958 wären dagegen schon 213.000 erforderlich gewesen. Der Bedarf an Wohnraum wäre bei gleichem Arbeitsplatzangebot schon um 42 % gestiegen. Angesichts des Anstiegs dieses Angebots erweist sich die Nachfrage nach Wohnraum als "doppelproggressiv"²⁾. Sie ist daher innerhalb der Arbeitsplatz bietenden Gemeinde trotz des verringerten Flächenbedarfs moderner Wohnungen zu groß, als daß sie in den gegebenen Gemeindegrenzen gedeckt werden könnte.

Die Folge sind Wohngemeinden im Umland der Kernstadt, sozialkritisch wegen der oft mangelnden Multifunktionalität auch Schlafstädte genannt, die Ausgang und Ziel des täglichen Pendlerstromes sind. Die Versuchung, diesen Strom durch breite und schnelle Einfallstraßen flüssiger zu gestalten, ist ebenso verführerisch wie gefährlich, denn - wie schon angedeutet - eine Verwirklichung dieser Vorhaben zerstört "bestimmte Aspekte der Stadt als Lebensform"³⁾. So haben z. B. in San Francisco moderne Hochstraßen und optimal erscheinende Verkehrslösungen "die 'soziologische' Einheit (gemeint ist die soziale Einheit, d. Verf.) der Stadt abgetötet"⁴⁾. Daher wird gefordert, im Stadtkern nicht mehr, sondern weniger leistungsfähige Straßen zu schaffen⁵⁾, denn "die Verkehrsmisere beruht grundsätzlich nicht darauf, daß wir zu wenige, zu enge, zu langsame Straßen besitzen. Sie be-

1) Vgl. Hillebrecht, R., Die Stadtregion-Großstadt und Städtebau, a.a.O., S. 47 f.

2) Ebenda, S. 48

3) Tenbruck, F., Einleitung zur Studie Soziale Verflechtung ..., a.a.O., S. VI f.

4) Voigt, Fr., zitiert im "Spiegel" Nr. 27 v. 29.6.1970 in der Titelgeschichte: Notstand im Verkehr - Sterben die Städte? Verkehrschaos in Westdeutschland, S. 46 ff.

5) Vgl. Schaechterle, K., in: ADAC motorwelt, Ausgabe 7/70, S. 27

ruht vielmehr darauf, daß wir eine Gesellschaft haben, die auf Grund ihrer Dynamik gegebene Chancen bis zur Kapazität auszunützen tendiert und die technischen Mittel, die wirtschaftlichen Voraussetzungen und die rechtlichen Möglichkeiten zu dieser Ausnutzung ihren Mitgliedern bereitstellt" ¹⁾.

Im Zuge der Orientierung auf die Kernstadt hin wandelt sich auch das äußere Bild der Vorortgemeinden. Stadt und Umland wachsen zu einer baulichen Einheit zusammen. Auf sozialem Gebiet entspricht diesem Prozeß die Angleichung städtischer und ländlicher Lebensweise und -verhältnisse.

Demgegenüber steht das Phänomen der mangelnden Integration der Pendler in ihre Wohngemeinde, der sie zwar rechtlich zugeordnet sind, jedoch nicht oder kaum in ihrer sozialen oder politischen Orientierung. Die Kernstadt bietet den Pendlern Arbeitsplatz und Existenzsicherung, die Wohngemeinde den Wohnplatz und das Wahlrecht. Die so hervorgerufene "Bewußtseinsspaltung" kann durchaus zu steigender kommunalpolitischer Apathie führen ²⁾.

Aus diesen Andeutungen mag hervorgehen, daß Stadt und Umland weitgehend eine soziale und städtebauliche Einheit bilden, in der sich die politische Einteilung in Gemeinden mit unterschiedlicher Lebenskraft von einer bemerkenswerten Stabilität erweist.

Gliedert man die Stadtregion im Sinne Boustedts in Kernstadt, Ergänzungsgebiet, verstädterte Zone und Randzone ³⁾,

1) Tenbruck, F., Einleitung zur Studie .., a.a.O., S. VII

2) Vgl. Müller-Ibold, K., Die Stadtregion ..., a.a.O., S. 26

3) Vgl. Boustedt, O., Die Stadtregion, in: Allgemeines Statistisches Archiv, aa.O., S. 13 ff. und Folgeveröffentlichungen

so drängt sich die Frage auf, welche Teile der Region eine so starke sozio-ökonomische Einheit bilden, daß sich ihr verwaltungsrechtlicher Zusammenschluß zu einer Verwaltungseinheit im Sinne der Wiederherstellung einer Kongruenz von Siedlungs-, Wirtschafts- und Verwaltungsraum als unaufschiebbare und längst fällige Maßnahme anbietet, und welche Gebiete aufgrund ihrer Ausrichtung immer noch eine solche Verflechtung mit dem Kern der Region einerseits und den gleich gelagerten Gebieten des Umlands andererseits aufweisen, das zwar nicht ihre Eingemeindung, wohl aber eine verwaltungsrechtlich überkommunale Lösung in regionalem Rahmen gefordert werden muß, ohne dabei die städtisch strukturierten Gemeinden im Stadtumland gegenüber den ländlichen Gemeinden im weiteren Hinterland zu bevorzugen¹⁾.

4. Struktur- und Funktionswandel der kommunalen Verwaltung

Der wirtschaftliche Strukturwandel, die Bevölkerungsentwicklung und -verteilung und der Wandel der Gesellschafts- und Lebensformen konnten nicht ohne Auswirkung auf Struktur und Funktion der Verwaltung bleiben, - besonders nicht auf die der kommunalen Verwaltung, denn sozialer Wandel vollzieht sich in konkreten Räumen und verlangt nach einer Änderung in Zielen und Aufgaben, Methoden, Mitteln und Organisation gerade der örtlichen Verwaltung. Der Strukturwandel der Verwaltung beschränkte sich bislang mehr oder weniger auf Anpassung und Nachvollzug; grundlegende

1) In ähnlichem Sinn äußert sich auch Neuffer in seinen "20 Vorschlägen für eine Politik der Städte": "Für die Lösung der Stadt-Umland-Probleme in Verdichtungsgebieten werden Eingemeindungen vorgesehen, soweit Randgemeinden so eng mit der Kernstadt zusammenge wachsen sind oder in absehbarer Zeit zusammenwachsen werden, daß sie mit dieser gemeinsam einen einheitlichen städtischen Aufgabenraum bilden. Darüber hinaus erhalten die Agglomerationsräume Regionalverfassungen mit straffen planungs- und entwicklungsfähigen Durchführungszuständigkeiten". Als Vorbild schwebt Neuffer dabei das Modell des Verbandes Großraum Hannover vor; vgl. Neuffer, M., Städte für alle, a.a.O., S. 225

Reformen blieben aus¹⁾. Selbst heute haben Staats- und Selbstverwaltung den Verwaltungsstil und die Verwaltungsmethoden des 19. Jahrhunderts noch nicht überall abgelegt²⁾, sind die Grenzen der Verwaltungseinheiten im wesentlichen noch die vor 150 Jahren³⁾. Mangelnde Anpassung aber führt zu Ineffizienz⁴⁾ und Entwicklungshemmung⁵⁾. In städtischen Einzugsbereichen hat der ausbleibende bzw. schleppende Verwaltungsnachvollzug des die Lebensweise des einzelnen wie der Gesellschaft bestimmenden Strukturwandels zur baulichen Ausuferung der Städte, zur Überlastung der Verkehrswege und zur Bildung von leistungsschwachen Gemeinden am Rande von Wirtschaftszentren geführt. Diese drei Daten sind das sinnfälligste Ergebnis einer gegenüber der Lebenswirklichkeit unbeweglich gebliebenen Verwaltung⁶⁾. Diese Unbeweglichkeit dokumentiert

-
- 1) Hierzu Armbruster, H., in: *Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz*, Eine Dokumentation, hrsg. im Auftrage der Landesregierung von der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz 1966, S. 409: "Noch nie in der Geschichte hat sich die Verwaltung selbst gründlich erneuert, reformiert, tiefgehend reorganisiert und durchgreifend rationalisiert". und S. 410: "Die Verwaltung ist hier überfordert; sie braucht den Anstoß, den Druck von außen".
 - 2) Vgl. Guilleaume, E., *Reorganisation von Regierung und Verwaltungsführung*, Baden-Baden 1966, S. 10
 - 3) Vgl. Rothe, K.-H., *Der ideale Verwaltungsbehördenaufbau in den Bundesländern*, Göttingen 1968, S. 1
 - 4) Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit*, Gutachten I, im folgenden kurz ZZ I, Köln 1963, S. 11 und *Local Government Reform, Short Version of the Report of the Royal Commission on Local Government in England*, London 1969, S. 3
 - 5) Vgl. Rothe, K.-H., *Der ideale Verwaltungsbehördenaufbau...*, a.a.O., S. 1
 - 6) Vgl. Becker-Marx, K., *Die Region- ein Institut zur Ordnung und Entwicklung der modernen Wirtschaftsräume?* in: DÜV, *Die Öffentliche Verwaltung*, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 16. Jg., Stuttgart 1963, S. 329. Nicht so Galette, A., in seinem Referat "Wandlungen der Verwaltungsaufgaben, ihrer Zuordnung und Durchführung im modernen Leistungsstaat", auf der 37. staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 1969, in: *Funktionsgerechte Verwaltung im Wandel der Industrie-*

sich in einer bemerkenswerten Stabilität von Verwaltungsgrenzen und Verwaltungseinheiten, die sich ungeachtet des sozialen und ökonomischen Wandels erhalten haben und geschlossen erscheinende Lebens- und Wirtschaftsräume trennen. Der soziale Wandel hat den Aufgabenkatalog der öffentlichen Verwaltung qualitativ und quantitativ erweitert; das Schwergewicht verlagert sich dabei von den traditionellen Funktionen der Herstellung und Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung auf so komplexe und den Rahmen einer einzelnen Verwaltungseinheit übersteigende Aufgabenbereiche wie die der Daseins- und "Produktivitätsvorsorge". Im Zuge dieser Entwicklung hat "die ordnende und lenkende Eingriffsverwaltung ihr Gewicht immer stärker vom Einzeleingriff des traditionellen Polizeirechts auf die Lenkung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Gruppensachverhalte verlegt"¹⁾. Aber "nicht nur die gewandelte Auffassung von Sinn und Zweck eines Gemeinwesens verlangt von der Verwaltung die Erbringung eines Mehr an Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge; auch die Verfassung fordert eine besondere soziale Aktivität in Gesetzgebung und Verwaltung, den sozialen Rechtsstaat"²⁾.

gesellschaft, Bd. 43 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1969, S. 52 f. Galette verteidigt als "Mann der Praxis" die Verwaltung gegen derartige Angriffe: "Insgesamt gesehen ist die Feststellung gerechtfertigt, daß die bestehenden Verwaltungsträger sich bisher in einer überraschenden Weise den Anforderungen der Aufgabenexpansion und auch der Aufgabenverlagerungen gewachsen gezeigt haben. ... Die Verwaltung hat sich sowohl mit der Gliederung ihrer Aufgabenträger wie mit dem System ihrer Zuständigkeiten und mit ihrem materiellen und rechtlichen Instrumentarium als elastisch genug erwiesen, mit der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklung jedenfalls so weit Schritt zu halten und ihr zugleich Impulse zu geben, daß von einer Krise der öffentlichen Verwaltung ernstlich nicht gesprochen werden kann". Daß Galettes Äußerungen nicht unwidersprochen blieben, ist dem Bericht über die Diskussionsbeiträge von G. Herbig zu entnehmen, ebenda, S. 113. Herbig stellt summarisch fest: "Der mehr konservativen Richtung, die auf die bisherigen großen Leistungen der Verwaltung verwies, stellte sich eine breite Front von Reformern entgegen".

- 1) Galette, A., Wandlungen der Verwaltungsaufgaben ..., a.a.O., S. 49
- 2) Mayer, Fr., Neuzeitliche Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, in: Verwaltung, Hrsg. Morstein Marx, Fr., Berlin 1965, S. 9

Verwaltung und Gesellschaft befinden sich heute mehr denn je in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis; mit der Planbarkeit sozialen Wandels weitet sich der administrative Gestaltungsraum¹⁾, werden der Verwaltung Funktionen zugewiesen, die infolge ihrer Zukunftsbezogenheit und gesellschaftspolitischen Aspekte Verwaltungsorganisation und -ablauf verändern. Traditionelle Verwaltungsaufgaben bekommen einen neuen Inhalt; damit ändern sich auch die Verwaltungszuständigkeiten. Großräumiges Denken und Handeln im gesellschaftlichen Bereich, namentlich die Konzentrationstendenzen in der Wirtschaft, übertragen sich auf die Verwaltung, die heute in einem Umbau begriffen ist, "bei dem noch tastend nach Form und Struktur eines dem sozialen Rechtsstaat und der modernen Industriegesellschaft gemäßen Gemeinwesens gesucht wird"²⁾.

Indes sind es strukturelle Mängel, die einen Umbau der Verwaltung aus sich selbst heraus verhindern oder erschweren. Im lokalen Bereich sind besonders hervorzuheben:

- die Inkongruenz von Verwaltungseinheiten mit den tatsächlichen Wirtschafts- und Lebensräumen,
- die zu große Zahl kleiner Gemeinden,
- die unterschiedliche Größe,
- die geringe Verwaltungskraft vieler Gemeinden und
- die oft ungenügende Finanzausstattung großer und kleiner Gemeinden³⁾.

1) Zum Verhältnis von Verwaltung und sozialem Wandel vgl. auch Ronneberger, Fr., Die Bedeutung der Verwaltung für den sozialen Wandel, in: Rüegg, W. und Neuloh, O. (Hrsg.), Zur soziologischen Theorie und Analyse des 19. Jahrhunderts, a.a.O., S. 83 - 102

2) Mayer, Fr., Neuzeitliche Entwicklung ..., a.a.O., S. 9

3) Daß die Verhältnisse im Ausland nicht anders liegen, beweist der Bericht der Royal Commission on Local Government in England. Dort heißt es: "There are four basic faults in the existing structure which call for drastic change. ... 1. Local Government Areas do not fit the pattern of life and work in modern England. The gap will widen as social, economic and technological changes quicken. 2. The fragmentation of England into 79 county boroughs and 45 counties, exercising independent authority

Die Folge sind z. B. Planungsüberschneidungen und Verhinderung einer großräumigen Planung, hohe Personal-¹⁾ und Sachkosten der Verwaltung, also eine geringe Verwaltungsproduktivität, und psychologische Hemmnisse einer dringend erforderlichen Koordination im Verwaltungshandeln überhaupt, letztlich die Verhinderung der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilen des Landes, denn die mangelnde Leistungs- und Verwaltungskraft wirkt sich fast immer zum Nachteil der betroffenen Einwohner aus. Auch die gesteigerten Leistungen der eigentlich nur ergänzend zuständigen Landkreise können die Leistungsmängel der primär berufenen Gemeinden nicht ausgleichen²⁾. Die zunehmende Aufgabenerledigung durch den Kreis ist dabei verfassungsrechtlich insofern bedenklich, als der Kreis dadurch immer mehr den Charakter einer Einheitsgemeinde erhält³⁾, in-

and dividing town from country, has made the proper planning of development and transportation impossible. The result has often been an atmosphere of hostility between the county boroughs and the counties, and this has made it harder to decide difficult questions on their merits. 3. The division of responsibility within each county between the county council and a number of county district councils, together with the position of county boroughs as islands in the counties, means that services which should be in the hands of one authority are split up among several. This greatly complicates the work of meeting comprehensively the different needs of families and individuals. 4. Many local authorities are too small, in size and revenue, and in consequence too short of highly qualified manpower and technical equipment, to be able to do their work as well as it could and should be done". Vgl. Local Government Reform, a.a.O., S. 3. Des weiteren wird dort auf Störungen des Verhältnisses der Kommunen zur Öffentlichkeit und zur Zentralregierung hingewiesen; vgl. ebenda, S. 4

- 1) Der Personalkostenanteil im Etat des Landes Nordrhein-Westfalen für das Rechnungsjahr 1967 belief sich auf 44,64 %, vgl. Rothe, K.-H., Der ideale Verwaltungsbehördenaufbau ..., a.a.O., S. 4
- 2) Vgl. KGSt, Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Gutachten II, Ergänzung und Weiterführung, im folgenden kurz ZZ II, Köln 1966, S. 43
- 3) Vgl. Herzner, E., Die städtebauliche Ordnung ..., a.a.O., S. 30

dem er Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises der Gemeinden übernimmt.

Die Funktionsverlagerung, noch verstärkt durch die Aufgabenerledigung sogenannter kommunaler Ersatzaufgabenträger wie Amt, Samt- und Verbandsgemeinde, die Formen interkommunaler Zusammenarbeit und bestimmter Sonderformen, wirft die Frage nach dem Wandel des Charakters der Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises auf. Damit sieht sich der Fragesteller zugleich mit dem Problem der Aufrechterhaltung der Selbstverwaltungshoheit konfrontiert, denn einer Kompetenzenbeschneidung der Gemeinden auf dem Gebiete der Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises stehen Gesetz und Verfassung entgegen, sofern diese den Kernbereich der Selbstverwaltung berührt¹⁾, und die Kommunen wie ihre Spitzenverbände wachen eifrig über ihre Rechte²⁾.

Wie steht es mit dem Prinzip der Selbstverwaltungshoheit heute?

Mit Recht weist Klüber³⁾ darauf hin, daß der Begriff der Selbstverwaltung in ihrem heutigen Verständnis gespalten sei. Im juristischen Sinn meint Selbstverwaltung die Verwaltung der Gemeinde im eigenen Namen unter eigener Verantwortung und durch eigene gewählte Organe unter der Aufsicht des Staates. Die selbstverwaltete Gemeinde stellt damit ein Gegengewicht zur zentralen Staatsverwaltung dar. In einem anderen, mehr politischen Sinn bedeutet Selbstverwaltung die Mitwirkung der Bürgerschaft im kommunalen Entscheidungsprozeß durch ihre gewählten Vertreter. Im

1) Vgl. hierzu schon BVerfGE, 1. Bd., Tübingen 1952, S. 175 ff. und BVerwGE, Bd. 6, Berlin 1958, S. 19 ff.

2) Vgl. z. B. Kommunalpolitische Blätter 20/1970, S. 1293

3) Vgl. Klüber, H., Selbstverwaltung - gestern, heute und morgen, in: Kommunalwirtschaft, Zeitschrift für das gesamte Verwaltungswesen, die sozialen und wirtschaftlichen Aufgaben der Städte, Landkreise und Landgemeinden, Heft 5, Düsseldorf 1969, S. 175 ff. Klüber spricht von einem schizophrener Begriff, vom Januskopf der Selbstverwaltung.

ersten Fall steht die kommunale Verwaltung der zentralen Staatsverwaltung gegenüber, im zweiten die ehrenamtliche der hauptamtlichen Verwaltung. Diese Unterscheidung ist insofern wichtig, weil die beiden Begriffsinhalte im Laufe der Zeit und besonders in der heutigen eine unterschiedliche Ausprägung, ja ein unterschiedliches Schicksal erfahren haben.

Das ehrenamtliche Element in der Verwaltung ist in einem ständigen Rückgang begriffen. Wirtschaftliche, technische, organisatorische und personelle Anforderungen verlangen eine bestimmte Größe des Verwaltungsapparates und eine bestimmte Gebietsgröße der Gemeinwesen. Schon längst ist die kommunale Bürokratie Trägerin des Sachverstandes und der gemeindlichen Selbständigkeit¹⁾. Die Größe der Verwaltungseinheiten und die Mobilität der Bevölkerung führen zum Verfall der kommunalen Öffentlichkeit²⁾ und damit zum Verlust bürgerschaftlicher Substanz. Der Versuch, diese Entwicklung aufzuhalten, - oft vergeblich unternommen³⁾ -, ist zwar politisch lobenswert, angesichts der vorfindbaren Verhältnisse und Tendenzen unter Verwendung herkömmlicher Partizipationsbestrebungen in der nachindustriellen Gesellschaft aber ohne Aussicht auf durchschlagenden Erfolg. In diesem idealtypischen Verständnis von Selbstverwaltung kann es heute keine Selbstverwaltung mehr geben⁴⁾.

-
- 1) In diesem Sinne auch Scheuner, U., Gemeindeverfassung und kommunale Aufgaben der Gegenwart, in: AfK, 1. Jg. 1962, a.a.O., S. 155 und Weber, W., Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen 1953, S. 61
 - 2) Vgl. Bahrdt, H. P., Die moderne Großstadt, a.a.O., S. 90
 - 3) Wie die Forderung nach "kleinen Einheiten der Mitverantwortung in größeren Gemeinden", die als Lebensfrage einer politischen Partei bezeichnet wird; vgl. Kommunalpolitische Blätter, Heft 20, 22. Jg. 1970, vom 25.10.1970, S. 1282. Albers, W., in: Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die Gebietskörperschaften, in: AfK, 1. Jg. 1962, S. 68, meint: Die gemeindliche Selbstverwaltung "eignet sich vorzüglich für eine Aufnahme in Parteiprogramme, und parteipolitische Sonntagsredner bekennen sich gerne zu ihr; aber wenn es um die finanziellen Konsequenzen eines solchen Bekenntnisses geht, wird es merkwürdig still um sie."
 - 4) Vgl. Neuffer, M., Perfektion des kommunalen Managements - Ende der Selbstverwaltung? in: Die demokratische Gemeinde,

Die "Mediatisierung"¹⁾ der Gesellschaft verlagert die unmittelbare politische Mitwirkung der Bürger auf die Parteien und andere Gruppen; Kontrollfunktionen werden auch durch die Lokalpresse erfüllt. Scheuner glaubt nicht, "daß die Lebendigkeit der demokratischen Einrichtungen durch plebiszitäre Mittel entscheidend verbessert werden könnte. Die Vorstellung, als ob allein die unmittelbare Mitentscheidung des Bürgers dem demokratischen Gedanken entspreche, entspringt einer Konzeption der Demokratie, die dem Wesen der repräsentativen Demokratie fremd ist"²⁾. In dieser Sicht differenziert sich das Bild der Gemeinde als Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus, wie es in den Gemeindeordnungen der Bundesländer zu lesen ist. Allzu leicht läßt sich die Gemeinde als das "Fundament unseres Staates"³⁾ bezeichnen. Dagegen meint Bahrtdt⁴⁾: "Die besonders nach dem letzten Krieg immer wieder verkündete Maxime, die Demokratie müsse von unten aufgebaut werden, sie könne auf der Ebene des Staates nur dann Kraft gewinnen, wenn sie bereits im überschaubaren Bereich der Gemeinden realisiert sei, die

Monatsschrift für Kommunalpolitik in Stadt und Land, Bonn 1968, S. 19 - 22

- 1) Begriff von Weber, W., in: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Berlin 1970 (1. Auflage 1951), S. 21 f.: Die politischen Parteien "wirken nicht nur bei der politischen Willensbildung des Volkes mit, sondern beherrschen sie. ... Das Grundgesetz erkennt es bezeichnenderweise in aller Form an, daß die Parteien jetzt selbst im Regiment sitzen, während das Volk unänderlich Volk bleibt und zu den Vorständen, Fraktionen und Führern des organisierten Parteiwesens nun wie Volk zu Regierenden Stellung nimmt". Die Abwandlung der früheren unmittelbaren Gegenüberstellung von Volk und Staatsführung in eine solche von Volk und Parteiführung macht die Mediatisierung des Volkes offenbar.
- 2) Scheuner, U., Gemeindeverfassung und kommunale Aufgaben ..., a.a.O., S. 174
- 3) Rothe, K.-H., Der ideale Verwaltungsbehördenaufbau ..., a.a.O., S. 5 f.
- 4) Bahrtdt, H. P., in: Kommunale Selbstverwaltung - auch morgen noch? Heft 1 der Schriftenreihe des Arbeitskreises für kommunalpolitische Bildung, S. 4, zit. nach: Thiele, W., Die kommunale Selbstverwaltung in der heutigen Zeit, in: Der Städtebund, Hrsg. Deutscher Städtebund, Heft 9, 25. Jg. Göttingen 1970, S. 207

demokratisch regierten Gemeinden seien also gewissermaßen die Basiseinheiten des übergreifenden demokratischen Staates, ist nur halb richtig und geeignet, falsche Vorstellungen zu erwecken".

Bejaht man die Aktivierung bürgerschaftlichen Gemeinnsinns als politische Substanz kommunaler Selbstverwaltung aus demokratisch-rechtsstaatlicher Überzeugung, hilft nur der Blick auf die Realitäten, die Notwendigkeit neuer Methoden der Bürgerbeteiligung¹⁾ und eines neuen Selbstverwaltungsverständnisses zu erkennen, wobei sich beides nur in begrenztem Umfang an der Vergangenheit orientieren kann²⁾.

Wenn aber die Wiederherstellung bürgerschaftlicher Selbstverwaltung im Stein'schen Sinne unmöglich ist - und damit auch die Ausfüllung des einen Teils des Selbstverwaltungsbegriffes, stellt sich die Frage nach der Behauptung kommunaler Selbstverwaltung als autonomer Kraft im föderativen System.

Wenngleich einige Tatsachen und Entwicklungen auch diese Bastion dezentraler, eigenständiger Verwaltung angreifen, scheint ihre Position im Zuge der anstehenden Reformen doch nicht aussichtslos. Auf diesem Sektor herrscht ja nicht das Prinzip der Freiwilligkeit vor, das über die Überlebenschance des bürgerschaftlichen Elements in der Selbstverwaltung entscheidet, sondern eine Abhängigkeit letztlich von politischer Verantwortung und politischem Bewußtsein der Handelnden in Politik und Verwaltung. Freilich haben sich Art und Umfang der von der kommunalen Verwaltung zu erfüllenden Aufgaben sowie deren Finanzierung

1) Vgl. hierzu Großhans, H., Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung, Über die Möglichkeiten, die Öffentlichkeit an städtebaulichen Planungsprozessen zu beteiligen, Diss. Nürnberg 1971, insbesondere seine Herausstellung von Teilöffentlichkeiten als sozialen Wirkungsfeldern und seine "pragmatischen Modellvorschläge" zur Beteiligung der Öffentlichkeit am städtebaulichen Planungsprozeß, S. 57 ff. und 223 ff.

2) In diesem Sinne auch Thiele, W., Die kommunale Selbstverwaltung ..., a.a.O., S. 207

grundlegend geändert. Der Bereich der Auftragsangelegenheiten¹⁾ einschließlich der sogenannten Pflichtaufgaben umfaßt heute nicht nur den größten Teil der kommunalen Aufgaben überhaupt und schränkt damit die eigentliche freiwillige kommunale Betätigung ein²⁾, er nimmt auch den größten Teil des kommunalen Finanzetats in Anspruch und läßt den Gemeinden nur noch einen geringen Spielraum für eigene Initiativen³⁾. Dabei wird "der bislang bestehende Ermessensspielraum in der Aufgabenerfüllung ... durch ausgeweitete Fachaufsicht immer mehr begrenzt"⁴⁾. Diese Begrenzung erfolgt im Interesse einer bundes- oder zumindest landeseinheitlich notwendigen Regelung, wie sich am Beispiel des Ausbildungs- und Verkehrswesens veranschaulichen läßt. Dahinter steckt nicht etwa die "Negierung von Kompetenzen der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften durch den Staat"⁵⁾, sondern oft politische Notwendigkeit infolge der technischen, ökonomischen und sozialen Entwicklung. Weitere Gründe sind "die Forderung nach gleichwertiger Darbietung eines Mindest-

-
- 1) Der Anteil der Auftragsangelegenheiten an der Gesamtarbeit der Gemeinden beträgt etwa 80 - 90 %; vgl. Bertram, J., Staatspolitik und Kommunalpolitik, Notwendigkeit und Grenzen ihrer Koordinierung, Bd. 15 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin, Stuttgart u. a. 1967, S. 53 und dort angegebene Quellen
 - 2) Boaden spricht von einer Erosion lokaler Autonomie und führt für die englischen Verhältnisse als Beispiele an: "The first, and probably most important, is the steady removal of services from local control in the formal sense. The public utilities and the hospitals provide the main examples. The trend continues, however, with the amalgamation of local police forces and the recent creation of conurbation Transport Authorities. Other evidence is found in the extension of control mechanisms in the form of administrative checks of various kinds. Similar claims are also made about the increasing dependence of local authorities on central finance". Vgl. Boaden, N., Central Departments and Local Authorities: The Relationship Examined, in: Political Studies, the Journal of the Political Studies Association of the United Kingdom, Vol. XVIII, No. 2, Oxford 1970, S. 175
 - 3) Vgl. Bertram, J., Staatspolitik und Kommunalpolitik, a.a.O., S. 55
 - 4) Zeitel, G., Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, in: AfK, 9. Jg. Stuttgart 1970, S. 3
 - 5) Bertram, J., a.a.O., S. 53 f.

standards öffentlicher Verwaltungs- und Versorgungsleistung" und die noch "weitergehende Forderung nach einheitlicher Gestaltung der Lebensbedingungen"¹⁾, was immer man darunter verstehen mag. Der daraus resultierende Zwang zur Ausgabe kommunaler Finanzmittel wird zum Teil durch den vertikalen Finanzausgleich und zweckgebundene zusätzliche Zuweisungen ausgeglichen²⁾. Letztere werden aber nur bei Einhaltung von staatlichen Auflagen gewährt. Da Selbstverwaltungshoheit auch Finanzautonomie bedeutet, geht mit der steigenden Abhängigkeit der Kommunen von Finanzaufweisungen des Staates ein Rückgang der Selbstverwaltung einher.

Ein weiteres Indiz für die Beschneidung der Selbstverwaltungshoheit sieht Zeitel³⁾ in der Finanzplanung, die auch den Kommunen antizyklisches Verhalten im Interesse einer auf gleichgewichtiges Wachstum gerichteten Wirtschaftspolitik durch konjunkturpolitisch orientierte Rücklagen bzw. Kredittilgungen und damit verbundener Ausgabensperre auferlegt. "Weder sind die eigenverantwortlich entscheidenden Gemeinden in ihrer Mehrheit in der Lage, antizyklische Konjunkturpolitik zu betreiben, noch wäre eine solche Verfahrensweise auf kommunaler Ebene zweckmäßig"⁴⁾.

Demgegenüber stehen Reformbemühungen, durch die die Gemeinden wieder mehr Eigenständigkeit und Stabilität erhalten sollen. Im Zuge der Funktionalreform der Verwaltung wird eine Neuverteilung der Verwaltungsaufgaben im kommunalen Bereich erforderlich sein. Die Aufgabenverlagerung von unten nach oben stellt dann keine selbstverwaltungshoheitliche Kompetenzbeschneidung dar, wenn die Aufgaben ihrem Charakter nach bereits dem lokalen

1) Zeitel, G., a.a.O., S. 3

2) Vgl. hierzu Bertram, J., a.a.O., S. 54

3) Vgl. Zeitel, G., a.a.O., S. 5

4) Ebenda

Bereich entwachsen sind¹⁾. Ein Funktionsverlust der Gemeinden ist dabei unumgänglich; er ist jedoch nicht ohne weiteres mit einem Bedeutungsverlust gleichzusetzen. Im Gegenteil: Die Entlastung der Kommunen von ihrem Wesen nach überlokalen Aufgaben bietet ihnen die Chance, sich wieder mehr um den Stadt- oder Gemeindebürger zu kümmern und sich auf die spezifischen Gemeinschaftsaufgaben zu besinnen. Voraussetzung dazu wird die Revision der Kommunikationsstrukturen in der Verwaltung und von dieser zur Öffentlichkeit²⁾ sein. Der verwaltete Bürger wünscht sich heute in erster Linie eine effektive, wenig anonyme Verwaltung. Die kommunale Verwaltung befindet sich hier in einem Lern- und Umorientierungsprozeß, der noch nicht abgeschlossen ist. Steht an seinem Ende ein neues Verständnis kommunaler Selbstverwaltung auf beiden Seiten?

III. Synopsis der Stadt-Umland-Verflechtungen

1. Vorbemerkung: Struktur und Funktion als Kategorien der Raumordnung

Gliederung und Abgrenzung von Stadt und Umland sind seit langem Gegenstand der Raumforschung allgemein und der vergleichenden Städtestatistik im speziellen³⁾. Ihr Anliegen ist statistisch-wissenschaftlicher Natur. Daher wird versucht, anhand statistischer Daten "objektive und zuverlässige Unterlagen für die Beurteilung des Wesens und der Bedeutung auch dieses Phänomens der räumlichen Ordnung unseres Sozial- und Wirtschaftsgefüges zu schaffen"⁴⁾.

-
- 1) Das Grundgesetz schützt die kommunale Selbstverwaltung vor Eingriffen, die ihren Kernbereich berühren. Die hier gewählte Formulierung geht erheblich weiter.
 - 2) Vgl. hierzu die kritischen Ausführungen von Berndt, H., Das Gesellschaftsbild bei Stadtplanern, a.a.O., S. 83 ff.
 - 3) Vgl. Bd. XIV der Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, a.a.O.,
 - 4) Boustedt, O., Wesen und Bedeutung der Stadtregionen, a.a.O., S. 4

"Die Möglichkeiten, Raumgliederungen nach den verschiedensten Gesichtspunkten vorzunehmen, sind praktisch unbegrenzt"¹⁾; entscheidend sind Zweck und Ziel der Untersuchung. Den Geographen geht es hauptsächlich um die Erfassung der Stadtregion als sozio-ökonomische Einheit ungeachtet jeglicher Verwaltungsgrenzen. Neben der dafür verwandten Methode der Untersuchung der Beschäftigungsstruktur werden andere Methoden benutzt, um die Stadtregion je nach Schwerpunkt entweder als sozio-ökonomische, als städtebauliche oder als demographisch-soziale Einheit zu betrachten. Auch praktische Gesichtspunkte der Zugänglichkeit des empirischen Materials entscheiden über die Wahl der einen oder der anderen Methode²⁾. Als großer Nachteil erweist sich dabei das Angewiesensein auf die Zahlen der amtlichen Statistik, welche auch in regionaler Hinsicht ihr Material nach den überkommenen Verwaltungsgrenzen aufbereitet³⁾. Litten früher alle wesentlichen Untersuchungen der Stadtforschung daran, daß sie sich auf den administrativen Zuschnitt der Stadt beschränkten⁴⁾, so ist es der stadtreionalen Forschung aufgrund der methodischen Bindung an Gemeindegrenzen beachtende Statistiken im wesentlichen bislang noch nicht möglich, die Grenzen ihrer sozio-ökonomischen Einheiten ungeachtet der Gemeindegrenzen im Umland der zentralen Stadt zu ziehen⁵⁾. Bei der unterschiedlichen flächenbezogenen Größe der Umlandgemeinden wäre dies aber zur Genauigkeit des Ergebnisses unumgänglich.

Boustedt, der die Gefahr des Mißbrauchs seiner Arbeitsergebnisse für Zwecke der Kommunalpolitik durchaus er-

1) Boustedt, O., und Ranz, H., Regionale Struktur- und Wirtschaftsforschung, Aufgaben und Methoden, Bremen-Horn 1957, S. 35

2) Vgl. Boustedt, O., Die Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 9

3) Vgl. ebenda, S. 24

4) Vgl. ebenda, S. 6

5) Daher die Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung an das Statistische Bundesamt, nicht nur alle 10, sondern alle 5 Jahre eine Datenerfassung auch in Teilräumen von Stadtregionen vorzunehmen, vgl. Stadtbauinformationen N.F. 21, Hrsg. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, 1970, S. 131 ff.

kannte¹⁾, konnte nicht verhindern, daß der ursprünglich geographische Begriff der Stadtregion mehr und mehr in den Strudel kommunalpolitischer und verwaltungsreformerischer Diskussionen gerissen wurde²⁾.

Eine andere Frage ist es, ob es gerechtfertigt war, mit der Außerachtlassung von Verwaltungsgrenzen die Verwaltung überhaupt nicht in die Untersuchung einzubeziehen. Gewiß wäre die Sozialgeographie hier überfordert. An die Konzipierung sozio-ökonomischer Einheiten sollten jedoch höhere Ansprüche gestellt werden, als dies durch die mehr oder weniger praktikable Auswahl von statistischen Daten

-
- 1) Vgl. Boustedt, O., Wesen und Bedeutung der Stadtregionen, a.a.O., S. 4
- 2) Vgl. Boustedt, O., Die Entwicklung der Bevölkerung in den Stadtregionen, Bd. XXII der Forschungs- und Sitzungsberichte, a.a.O., Hannover 1963, S. 15; derselbe, Die Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1961, in: Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, 1961, Raum und Bevölkerung 5, Bd. XXXII der Forschungs- und Sitzungsberichte ..., a.a.O., Hannover 1967, S. 1; vgl. derselbe, Vorwort zu Bd. 59 der Forschungs- und Sitzungsberichte, Raum und Bevölkerung 7, "Zum Konzept der Stadtregionen", Methoden und Probleme der Abgrenzung von Agglomerationsräumen, a.a.O., Hannover 1970, S. VII. Dazu trugen freilich unklare Formulierungen aus dem Bereich der Raumforschung und Landesplanung selbst bei: "Bei der Definition des Begriffes der Stadtregion und der Abgrenzung ihres Bereiches entsteht somit die Aufgabe, Merkmale und Richtwerte zu entwickeln, mit deren Hilfe die Stadt als administratives Gebilde zusammen mit dem ihr durch strukturelle Verwandtschaft und funktionale Verflechtung zugehörigen Umland als eine räumliche Einheit erfaßt und gegen das nichtstädtische Gebiet abgegrenzt werden kann." (Boustedt, O., Die Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, in Bd. XIV, a.a.O., S. 6; vgl. auch Müller, G., Stadt-Umland-Fragen in Praxis und Forschung, in: Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. XIV, a.a.O., S. 81: "Die Arbeiten von Boustedt greifen weit hinüber in die von der praktischen Nutzenanwendung bestimmten Raumforschung"; und S. 88: "Das Stadt-Umland-Problem ist sehr aktuell. Die Situation erfordert vieler Orten neue Lösungen. Sie zu realisieren ist Aufgabe der Politik. Ihnen das Rüstzeug zu liefern, fällt der Raumforschung zu". Darf sich Boustedt in Erkenntnis der Gefahr des Mißbrauchs seiner Untersuchungen zu anderen Zwecken folglich darauf berufen, seine Arbeiten dienten ausschließlich der vergleichenden Städtestatistik und für eine zweckentfremdete Verwendung trage er keine Verantwortung? Eine alte umstrittene Frage!

je nach Zugänglichkeit zum Ausdruck kommt.

Berücksichtigt man Wandel und Bedeutungsgewinn der öffentlichen Verwaltung, gesteht man ihr eine aktive und innovative Rolle zu, da sie sozialen Wandel induzieren und sich zu dessen Schrittmacher entwickeln kann, und erkennt man die integrierende bzw. desintegrierende Kraft¹⁾ von Verwaltungsorganisation und -grenzen und deren bemerkenswerte Stabilität, ist die Außerachtlassung der Verwaltung bei allen Arbeiten der von der praktischen Nutzenanwendung bestimmten Raumgliederung unzulässig.

Weitere Einseitigkeiten in der Methodik der Raumgliederung allgemein bestanden lange Zeit in der unterschiedlich starken Berücksichtigung der Raumkategorien Struktur und Funktion als Folge der Negierung ihrer logischen Verbindung²⁾. Auch die bislang in der Bundesrepublik verwandten Methoden der Abgrenzung von Stadtregionen berücksichtigen zu sehr strukturelle Merkmale der Verflechtung; anders dagegen in Frankreich: "Bei der Bestimmung der Agglomerationen in Frankreich wird die wirtschaftliche Struktur der Bevölkerung ganz in den Hintergrund gerückt und vor allem der 'Lebensstil der Bevölkerung', d. h. das 'soziologische' Gepräge (gemeint ist das soziale

1) Vgl. Ronneberger, Fr., Verwaltung im Ruhrgebiet als Integrationsproblem, in: Verwaltung und Wirtschaft, Heft 17 der Schriftenreihe der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien Bochum, Dortmund, Hagen, Detmold und Münster, Hrsg. Günnecker, Klein, Seraphim und Wolff, Stuttgart und Köln 1957; derselbe, Die Integrationsfunktion der öffentlichen Verwaltung, Sonderdruck aus: Selbstverwaltung einer Landschaft, Verwaltung und Wirtschaft, Heft 35 der Schriftenreihe, a.a.O., Stuttgart u. a. 1967, S. 185 ff.; derselbe, Regionalbewußtsein und Regionalverwaltung im Ruhrgebiet, Schriften des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (SVR) 3, Essen 1966

2) Otremba spricht von einem Junktim zwischen Struktur und Funktion; vgl. Otremba, E., Struktur und Funktion im Wirtschaftsraum, in: Berichte zur deutschen Landeskunde, 23. Bd. 1959, 1. Heft, S. 24

Gepräge, d. Verf.) des Familienlebens und der Gemeinschaft als Kriterium für die Zurechnung von Umlandteilen zur Kernstadt verwendet"¹⁾.

Wird die Verwaltung in die Untersuchung einbezogen, treten neben die strukturellen Merkmale der Verflechtung die funktionellen als gleich wichtige Mittel der Analyse, ja die funktionellen Verflechtungen könnten sogar eine vorrangige Stelle in der Prioritätsskala der Einzeluntersuchungen erhalten, da in vielen Fällen die ihnen zugeordneten Strukturen noch fehlen. Unter den Verflechtungsindikatoren, den Maßgrößen der Verflechtung, erhalten die des Sektors Verwaltung besondere Bedeutung: Oft spiegeln sich die sozialen und ökonomischen Verflechtungen in den administrativen wider; wo letztere fehlen, ist dies besonders auffallend. Natürlich können sich die Funktionen dort am besten entfalten, wo die ihnen entsprechenden Strukturen bereits ausgebildet sind. Treffen Verkehr und Versorgung als Funktion auf eine bereits vorhandene Infrastruktur, ist Raum für funktionelle Dynamik gegeben. Sind die erforderlichen Strukturen nicht vorhanden, können die primären Funktionen sich nicht oder nur schwer entwickeln. Es kommt zu Störungen und time-lags im sozio-ökonomischen Entwicklungsprozeß, deren Ergebnis Hilfsstrukturen sein können, die wiederum störend, retardierend oder unproduktiv sein können. Die Parallelität von Struktur- und Funktionswandel wird zwar immer anzustrebendes Ideal, praktisch aber nur in Teilbereichen zu verwirklichen sein. Struktur und Funktion stehen in einem logischen Zusammenhang. Diese Interdependenz umschreibt Otremba²⁾ wie folgt: "Jede im Raume sich auswirkende funk-

1) Boustedt, O., Die Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 9 und derselbe, Der Beitrag der Statistik zur Regionalforschung in Frankreich, in: Raumforschung und Raumordnung, 1955, S. 226 ff.

2) Vgl. Otremba, E., Struktur und Funktion im Wirtschaftsraum, a.a.O., S. 24

tionale Zuordnung schafft sich im Laufe der Zeit ihre spezifische Struktur" und "jede spezifische Struktureinheit sucht sich über das lagebedingte Zentrum die ihr gemäße funktionale Partnerschaft". Diese Aussage bedarf der räumlichen Konkretisierung: Die Stadtregion setzt sich aus unterschiedlich strukturierten Teilräumen zusammen, wobei aktive bzw. passive funktionale Stellung der Teileinheiten deren Struktur prägen und ihnen eine spezifische Bedeutung im Wirkungsgefüge der Region geben. Jeder spezifisch strukturierte Raum löst zum Ausgleich seiner spezifischen Leistungen funktionale Beziehungen mit den benachbarten, andersartigen Teileinheiten aus¹⁾.

"Unter diesem Aspekt wird in der doppelten wissenschaftlichen Sicht jeder funktional geborene Raum im Prozeß der Einrichtung seiner sozio-ökonomischen Struktur zum Strukturraum"²⁾ und jeder Strukturraum im Prozeß der Entfaltung seiner sozialen und ökonomischen Funktionen zum Funktionsraum. Das Maß ihrer Bindungen und Bezogenheiten unterliegt dem Intensitätsprinzip³⁾. Die Intensität läßt sich mittels Verflechtungsindikatoren messen.

Das Besondere heutiger Verflechtungsintensität liegt in dem unregelmäßig verstreuten Vorkommen gleicher Intensitätsgrade und -zonen. Von einer ringförmigen Anordnung analog zu den Thünen'schen Kreisen⁴⁾ kann keine Rede sein.

1) Vgl. Otremba, E., Struktur und Funktion im Wirtschaftsraum, a.a.O., S. 24

2) Ebenda, S. 23; als Beispiel führt Otremba an: "Die Stadtumlandzone im modernen Sinne kann funktional gesehen als eine Pendlereinzugszone bezeichnet werden, aber sie ist strukturell-sozio-ökonomisch betrachtet zugleich eine Gefügeeinheit bodengebundenen Kleinbauern-tums mit stadtbestimmter Gärtnereiwirtschaft, einem bestimmten Anteil von ortsgebundenen Trabantenindustriesiedlungen mit ihrem Arbeiterstab und vermischt mit einer Arbeiterschicht, die ihrem Erwerb in der nahen Stadt nachgeht".

3) Vgl. ebenda, S. 19

4) Vgl. Thünen, J. H. v., Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie, Hamburg 1826

Gerade wegen dieser Schwierigkeit der Fassung funktionaler Bereiche erfolgte die Raumgliederung in der Vergangenheit anhand von strukturellen Merkmalen. Verwaltung als gestaltende Verwaltung bedarf aber der Untersuchung ihrer Funktionen, wenn die Anpassung in der Struktur erfolgen soll.

Daher erhalten die Verwaltungsverflechtungen im Rahmen der Stadt-Umland-Verflechtungen besondere Bedeutung, wie die Vielfalt der Verflechtungen überhaupt nur durch das Erkennen und Herausstellen von Dominanzen zu bewältigen ist.

Der im folgenden vom Verfasser vorgeschlagene typologische Ansatz einer Analyse der Stadt-Umland-Verflechtungen muß daher unvollständig bleiben. Die kategoriale Zuordnung ist nicht selten subjektiver Wertschätzung vorbehalten, denn die Unterscheidung von ursächlichen und Folgeverflechtungen, von primär oder sekundär vorzufindender Funktion oder Struktur fällt oft schwer. Rückkoppelungseffekte treten auch bei der Unterteilung in Verflechtungsindikatoren und Verflechtungsfaktoren auf; letztere rufen die Verflechtung hervor oder sind ihre Voraussetzung. Dabei ergibt sich für den Beginn des Verflechtungsprozesses von Stadt und Umland eine relative Affinität von Struktur und Faktor und eine solche von Indikator und Funktion. Im Laufe des Strukturwandels und der Zunahme der Verflechtungsintensität verschieben sich diese Grenzen immer mehr bis zum Stadium fast vollständiger Interdependenz von Verflechtungsfaktoren und -indikatoren, von strukturbildenden Funktionen und funktionsentfaltenden Strukturen.

Die Fülle der aufgeführten Indikatoren stellt dabei eine breitere Skala der Auswahl von Schwellenwerten für mögliche Untersuchungen dar, wenngleich nicht verkannt wird, daß für spezifische Erhebungen nicht die Quantität der

Maßzahlen ausschlaggebend ist, sondern ihre spezifische Zuordnung zueinander¹⁾.

Indes zeichnen sich Möglichkeiten ab, bei denen die Ermittlung der Reichweite von Funktionsströmen und -bereichen und die erforderlichen subtilen Methoden der Raumgliederung eine nicht mehr primäre Rolle bei der Abgrenzung von Funktionsbereichen zentraler Städte im Lichte der Verwaltungsreform spielen. Sicher ist die Kongruenz von Verwaltungseinheit und sozio-ökonomischer Raumeinheit das Ideale. Die Praxis der Verwaltungsreform zeigt jedoch, daß an solche Lösungen in absehbarer Zeit nicht zu denken ist. Dagegen können Regionen und darin die Kommunen so angelegt sein, daß sie die kommunale Dynamik in gebietsstruktureller und funktioneller Sicht bei spezifischer Aufgabenzumessung auf Dauer einfangen und die Selbständigkeit der Gemeinden in einem gewandelten Verständnis gewährleisten.

1) Dazu Otremba, E., Struktur und Funktion im Wirtschaftsraum, a.a.O., S. 21: "Alle Dinge im Raum haben nicht nur einen Wert an sich, meßbar in absoluten oder relativen Zahlen, sondern der Wert aller Dinge im Raum ist durch die Lage und die von Ort zu Ort wechselnde relative Vorzüglichkeit der Lage bestimmt. Die Lagezuordnung und nicht die statistische Gleichartigkeit ist das wichtigste Erkenntnismittel bei der Beurteilung des Raumes in der Gliederung und Einheit".

2. Vier-Phasen-Schema der Verflechtungsprogression¹⁾

I			
II			
Phase reiner Verflechtungsfaktoren geringer Intensität	Phase quasi-isolierter Verflechtungsfaktoren starker Intensität	Phase zunehmend induzierter Verflechtungsindikatoren	Phase fast vollständiger Interdependenz von Verflechtungsfaktoren und -indikatoren
III			
IV			
Teilphase IV/1:		Teilphase IV/2:	
Phase besonders dynamischer, weitgehend ungeordneter Entwicklung		Phase zunehmend gesteuerter Entwicklung	
Zeit	vor der "1. industriellen Revolution"	Zeit der "1. industriellen Revolution"	Übergangsphase
Kausalbeziehungen	Monokausalität		
geschichtlicher Niederschlag in Städtebau und Stadtentwicklung	Städtebau und -gründung als Ausdruck von Macht und Repräsentation und aus strategischen Gründen (Festungsstadt, Residenzstadt, Stadt als Bischofs-, Sitz und Zufluchtsort). Äußerer Ausdruck politischer und sozialer Abgrenzung der Stadt vom Umland ist die Stadtmauer. Stadtzentrum = Wohnort wohlhabender Schichten.	Städtegründung an Wirtschaftsstandorten; die Stadt wird zunehmende Tätigkeitsraum der Wirtschaft; Städtebau und Stadtentwicklung werden dadurch bestimmt. Ent stehen der "steinernen Städte" mit der Herausforderung der Sozialkritik.	Tendenz baulicher Verdichtung; Typisierung von Haus- und Siedlungsformen; Ansteigen der Einwohnerzahlen; Städtebau wird zum Mittel und Objekt der staatlichen Sozialpolitik; Gegenmodelle zur steinernen Stadt (Gartenstadt, aufgelockerte Stadt); soziale Ideologien bemächtigen sich des Städtebaus.
Zeit	vor der "1. industriellen Revolution"	Zeit der "2. industriellen Revolution" und Folgezeit	Nachkriegszeit: Aufbauphase nach dem 2. Weltkrieg
Kausalbeziehungen	Monokausalität	wechselseitige Kausalität bei relativ schwerer Differenzierbarkeit, Quantifizierbarkeit und Qualifizierbarkeit	wechselseitige Kausalität bei relativ schwerer Differenzierbarkeit, Quantifizierbarkeit und Qualifizierbarkeit
geschichtlicher Niederschlag in Städtebau und Stadtentwicklung	Städtebau und -gründung als Ausdruck von Macht und Repräsentation und aus strategischen Gründen (Festungsstadt, Residenzstadt, Stadt als Bischofs-, Sitz und Zufluchtsort). Äußerer Ausdruck politischer und sozialer Abgrenzung der Stadt vom Umland ist die Stadtmauer. Stadtzentrum = Wohnort wohlhabender Schichten.	Entstehung von typischen Stadtregionen, Umwandlung zentrumsnaher Wohngebiete in Geschäftsviertel; die Stadtmittel wird zum typischen Standort des tertiären Sektors; Bestehen einer Voreingenommenheit gegen die Stadt als Resultat der "konservativen Großstadtkritik"	Entwicklung und Förderung von Nebenbetrieben; Erkennen der Notwendigkeit der Multifunktionalität der Stadt und besonders des Stadtkerns; Versuch, der Stadt als Lebensform und als Kunstform der Gesellschaft Gestalt zu verleihen; Bewußtwerdung der Eigenengesetzlichkeit der Stadt nach Funktion und Form.

1. Fortsetzung des Vier-Phasen-Schemas der Verflechtungsprogression

Ver-Phasen flech- tungs- Sektoren	I	II	III	IV
1 Geschichte (Herkunft)	starre Herrschaftsbeziehungen, starke Volkstumsbildungen; rassische und landsmannschaftliche Homogenität; patriarchalisches Verhältnis von Stadt und Umland; die Verwaltungsgrenzen sind Resultat historischer Besitzverhältnisse	gemeinsame Wertvorstellungen	Adaptions- und Nivellierungsphase; Grenzen zwischen Stadt und Umland verwischen sich.	rassische und landsmannschaftliche Heterogenität, gefördert durch Zuwanderungen und räumliche und soziale Mobilität; Fehlen eines für alle verbindlichen Wertesystems; mit dem Wachstum der Gemeinden steigt die Ungleichartigkeit ihres Sozialgefüges.
2 Landwirtschaft	autarke Landgemeinden, Vorherrschen der sogenannten Ackernahrung	Versorgung der Stadt durch das unmittelbar angrenzende Umland	allmählicher Rückgang der Beschäftigtenzahl; Konzentration der Arbeitsplätze als Landflucht bezeichnet	weiterer Rückgang der Beschäftigtenzahlen aus Rentabilitätsgründen, Rückgang der landwirtschaftlichen Tragfähigkeit bestimmter Gebiete; Industrialisierung der Landwirtschaft
3 Industrie	Stadt als typischer Standort gewerblicher Produktion; Vorsestellung der Gewerbenahrung gegenüber der Ackernahrung	Aufkommen der sogenannten modernen Industrie; Unternehmer als Städtegründer	dominierender Wirtschaftsreich; Konzentration der Arbeitsplätze in den Städten als industriellen Standorten	extensive Industriean siedlung, zunehmende Raumbanspruchung (Landwirtschaft, Wasserhaushalt, Luftverunreinigung); Wandel im Einsatz der Produktionsfaktoren bringt relative Freiheit der Standortwahl

2. Fortsetzung des Vier-Phasen-Schemas der Verflechtungsprogression

Verflechtungs-
Sektoren

	I	II	III	IV
4	Handel, Dienstleistungen	Umland der Stadt = Lieferant landwirtschaftlicher Produkte und Abnehmer gewerblicher Produkte; stabiles Verhältnis der Kundenbeziehungen; Konzentration der Marktfunktionen auf die Stadt	Intensivierung des Handels- und Dienstleistungsverkehrs bis zur Lebensnotwendigkeit, wachsender Anteil der Beschäftigten im tertiären Sektor; Konzentration von wirtschaftlichen Funktionen (Handels-, Hafen-, "Versicherungstadt")	Dominanz des tertiären Wirtschaftssektors, der zugleich Verflechtungsfaktor und -indikator ist. Faktorwirkung in allen anderen Verflechtungssektoren, denen insoweit eine Indikatorfunktion zukommt. Kapazitätsgrenze der Innenstadt wird mit Hilfe des Preises ermittelt.
5	Gesellschaft	bäuerlich-kleinstädtische Inanspruchnahme des Raumes und Vorherrschen eines entsprechenden Lebensgefühls, auf das sich später das Vorurteil volkswirtschaftlicher Schädlichkeit von Agglomerationen gründet. bodenständige, lokale Lebensweise mit Überschaubarkeit des Lebenskreises; Städte und Landgemeinden sind geschlossene sozio-ökonomische Einheiten; starke informelle Kontrolle des sozialen Verhaltens	gesteigerte wirtschaftliche und soziale Nöte des Großstädtlers, Wohnen in "Mietkasernen"; Berufswechsel der im Umland der Stadt ansässigen landwirtschaftlichen Bevölkerung; Kongruenz von Arbeits- und Wohnplatz schwindet. Angleichung an städtische Lebensweise; Zunahme des städtisch bestimmten Raumes.	Steigender Lebensstandard, hohe soziale und räumliche Mobilität; städtische Lebensweise wird zu einer überörtlichen Lebensweise; "Stadtflucht"; Pendelverkehr als hervorragendes strukturelles und funktionelles Verflechtungselement; Differenzierung der Funktionen im sozialen, beruflichen und städtebaulichen Bereich; Inkongruenz von Arbeits- und Wohnplatz führt zu kommunalpolitischer Apathie; wachsende Freizeit erfordert Freizeitpolitik.

3. Fortsetzung des Vier-Phasen-Schemas der Verflechtungsprogression

Ver-Phasen flech- tungs- Sektoren	I	II	III	IV
6 Verwaltung	Funktionseinheit der Gemeinde, Funktionstotalität der Gesamtverwaltung; Zuständigkeitsbereich: Sicherheit und Ordnung; nicht-kommunale Leistungen (z. B. der Kirche, Hand- und Spanndienste) überwiegend die gemeindlichen Verwaltungsleistungen i. e. S.	Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung; Anbahnung eines Wandels im Verwaltungverständnis (die Industrialisierung schuf soziale Nöte und Aufgaben!); von der Verwaltung unbeflüßter, planloser Städtebau	allmählicher Verlust der Funktionseinheit der Gemeinde; erste Inkongruenz von Verwaltung-, Lebens- und Wirtschaftsräumen; Zunahme sozialer Aufgaben; Zuteilungs- und Gestaltungscharakter der Verwaltung	Allgegenwärtigkeit der öffentlichen Verwaltung bei Dominanz der Datensvorsorge; höhere Anforderungen an die überwachenden, dispositiven und koordinierenden Funktionen; Erfordernis interkommunaler Zusammenarbeit und überörtlicher Raumverantwortung; Unaufschiebbarkeit gebietsstruktureller und funktioneller Verwaltungsreform, Notwendigkeit einer auf Ausgleich und Gegensteuerung bedachten Strukturpolitik
7 Verkehr	"Linienverkehr"; Bewegungsmöglichkeiten im Rahmen des "postkutschenverkehrs".	"Linienverkehr"; die Eisenbahn ersetzt die Postkutsche	die aufkommende Motorisierung erschließt Flächen	Verkehr als hervorragender Verflechtungsindikator und -faktor; Motorisierung erhöht die Mobilität; allmähliche Abkehr von der auto- und verkehrsgerechten Stadt
8 Erholung	naturnahe Lebens- und Arbeitsweise: Erholung im heutigen Sinn unbekannt	Ausnutzung menschlicher Arbeitskraft schafft das Problem physischer und psychischer Regeneration	die Belastung des "modernen" Menschen macht die Erholung mehr zu einem geistig-seelischen Problem; die Erholung besteht im Jahresurlaub	wachsende Freizeit bei steigendem Erholungsbedürfnis; Wandel der Erholungsformen (Kurzeiterholung, Nabereicherholung, Ausgleichssport, Autofahrt als "Abwechslung"); Schaffen freizeitrechter Wohnungen; Freizeitpolitik, Tourismus.

1) Der Synopsis liegt das Studium der an anderer Stelle zitierten Quellen zugrunde. Auf eine Kennzeichnung einzelner Beiträge wurde aus Gründen der Übersicht verzichtet.

3. Faktorwirkung und Indikatorfunktion der Verflechtungen ¹⁾

Verflechtungs- sektoren	I. Beispiele von Verflechtungen mit primärer Faktorwirkung	II. Beispiele von Verflechtungen mit Indikatorfunktion
¹ Geographie, Soziographie	Zugehörigkeit zu einem abgrenzbaren Gebiet nahezu gleicher oder verwandter räumlicher, klimatischer, hydrologischer bzw. sozialer Verhältnisse und Trennung von anderen Gebieten durch natürliche Grenzen	Angeleichung in Siedlungsstruktur und Baustil; Abgrenzbarkeit baulicher Zusammenhänge; angeglichene oder verwandte soziale Prägung der Bevölkerung; Erfassung abgrenzbarer Gebiete als Planungs- und Gestaltungseinheit
² Geschichte (Herkunft)	Zugehörigkeit zu landsmannschaftlichen Gruppierungen, zum gleichen Sprachraum und zur gleichen Konfession; einigende Kräfte geistig-kultureller Art; Faktoren, die Gemeinde und Umgebung als Heimat empfinden lassen; integrative Kraft von Symbolen; Atmosphäre und Attraktivität einer Stadt oder einer Landschaft	Zusammengehörigkeitsgefühl, Grad des Bürgerbewußtseins, Anzahl und Qualität der formalen und informellen Beziehungen; objektive und subjektive Merkmale der Verbundenheit, gleiche Mundart, Geschichtsbewußtsein, gleiche Mentalität, Grad der Symbolidentifikation und der Selbstidentifikation mit dem Schicksal der Gemeinde, Stadt, Verwaltungseinheit.
³ Wirtschaft	Trennung von Wohn- und Arbeitsplatz, Konzentration des sekundären und tertiären Sektors an der Peripherie bzw. in den Zentren der Städte, Nutzungsintensität des tertiären und Flächenextensität des sekundären Sektors; steigender Baulandbedarf wird zum großen Teil im Umland gedeckt; Verdichtung bringt wirtschaftlichen Aufschwung in Stadt und Umland, andererseits werden Käufer vom Umland ins Stadtzentrum abgezogen.	zuerst "Berufspendler", in deren Folge Pendler aller Art (Schule, Bildung, Einkauf, Freizeit); Analyse der Handels- und Dienstleistungsfunktionen im Rahmen der Konsumforschung, regionale input-output-Analyse; Ausmaß der Bodenspekulation, Ansteigen der Bodenpreise; Vergleich der Fluktuation der Arbeitskräfte mit Siedlungsweise und Wohnverhalten; social-cost-Problem.

Verflechtungs-
sektoren

I.

4

Gesell-
schaft

Dominanz überörtlicher Probleme, Organisationen, Gruppierungen vor allem im politischen, administrativen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich; soziale und räumliche Mobilität, Vordringen städtischer Lebensweise, "Stadtflucht"; Trennung von Wohn- und Arbeitsplatz als soziales und kommunalpolitisches Problem; Multifunktionalität und Attraktivität der Stadt

II.

Angleichungen in der Sozialstruktur, im sozialen Verhalten (attitude survey); Angleichern des Lebens- und Umweltbedingungen, des Wertesystems; Abschwellen des Lokalpatriotismus; Pendelverkehr und Bevölkerungs-
bewegung, Zugehörigkeit zu Vereinen, Kirchen, Parteien, Konsumbeziehungen (z. B. Ermittlung von Zahl und Herkunft der Käufer in zentralen Kaufhäusern pro 100 Einwohner im Umland etc.; Meinungsbefragungen, Wahlergebnisse); Feststellung der Verkehrskreise, der Umweltbeziehungen, des Bürgerbewußtseins, der Identifikation mit Umland-gemeinde, zentraler Stadt oder Region etc.

5

Verwaltung

Integrationsfunktionen der Verwaltung, insbesondere Zuständigkeiten zentraler Instanzen für ein weiteres Gebiet (Stadtumland, Region); zwischen- und übergemeindliche Verwaltungsbeziehungen; finanzwirtschaftliche Verflechtungen

Ausmaß der Koordination und Kooperation und Anzahl der übergemeindlichen Organisationen; Ein- und Ausgabestruktur der Kommunen und finanzstatistische Indikatoren im Rahmen des Finanzausgleichs; Personal- und Sachaufwand für Kooperationsaufgaben; Auswertung tatsächlicher Leistungserbringung der Stadt für die Umlandbewohner (z. B. Belegquote von Krankenhäusern durch Umlandbewohner, Zahl der auswärtigen Schüler etc.).

6

Verkehr

Quantität und Qualität infrastruktureller Einrichtungen; Grad und Art der Motorisierung; Attraktivität der Massenverkehrs-
mittel incl. Verkehrsfolge; Dichte des öffentlichen Verkehrsnetzes; Pendelverkehr als strukturelles Verflechtungsmerkmal in bezug auf den Wohnort

Anfall, Intensität und Richtung des Verkehrs, insbesondere des PKW-Verkehrs; Ausmaß überörtlicher Verkehrsplanung und Verkehrsbedien-
ung; Sozialproduktvergleich zu Zeitpunkten; unterschiedlichen infrastrukturellen Niveaus; Pendelverkehr als funktionelles Merkmal zentral gerichteter Tätigkeiten; Anteil der Pendler an der Gesamtzahl der Einwohner bzw. Erwerbspersonen der einzelnen Umlandgemeinden, Aufgliederung nach Ein- und Auspendlern

2. Fortsetzung der Synopsis "Faktorwirkung und Indikatorfunktion der Verflechtungen"

Verflechtungs- sektoren

I.

7

Erholung

Erholung als Faktor der Verkehrsplanung und -regelung, als Faktor wirtschaftlicher Stadt-Umland-Verflechtungen, als sozialer Faktor im Angleichungsprozeß der Lebens- und Umweltbedingungen von Stadt und Land

II.

Hebung des örtlichen/regionalen Sozialproduktes und des Lebensstandards; Beanspruchung des Verkehrsnetzes, besonders in der Urlaubszeit und an Wochenenden ("rush hours"); Quantität und Qualität infrastruktureller Maßnahmen speziell für Erholungszwecke; Bedeutungsgewinn der Naherholungslandschaft; Zahl der Zweitwohnungen im Grünen; Ausmaß der Aktivitäten im Rahmen der Erholungsplanung und Freizeitpolitik

8

Kultur, Bildung

Anziehungskraft von Bildungs- und kulturellen Einrichtungen der zentralen Stadt; kulturelles Angebot als Faktor des Angleichungsprozesses von Stadt und Land; zentrale Beratungsstellen, Fahrbücherei, Gastvorstellungen auf kulturellem Sektor in kleineren Orten

Ausmaß der Benutzung zentraler Einrichtungen; Pendelverkehr, Herkunft der Benutzer, Schüler; Finanzausgleich für kulturelle Mehrleistungen der zentralen Stadt; Verbreitungsgebiet der Lokalzeitung, Einzugsbereich kirchlicher Organisationen; Schulzentren und -regionen; Angleichung im kulturellen und geistigen Niveau

- 1) Ersichtlich ist, daß einem Teil der Verflechtungssektoren sowohl Faktorwirkung wie Indikatorfunktion zukommt; das ist in den Verflechtungssektoren 1 und 2 ganz offensichtlich. Zudem können die Verflechtungsspiele gerade in diesen Sektoren auch Ausdruck einer Trennung und Absonderung oder Gruppierung sein - je nach Untersuchungsziel des Analytikers. Die Aufzählung ist nur beispielartig; unter II finden sich auch Angaben über die Möglichkeit der Erfassung der Verflechtungen.

4. Die Funktionsergänzung im städtischen Raum

Verflechtungs- sektoren	I. Direkte und indirekte Funktionen der Stadt für das Umland	II. Direkte und indirekte Funktionen des Umlandes für die Stadt
1 Wirtschaft	Versorgung mit "städtischen" Gütern (vor allem mit hochwertigen Konsumwaren) und Dienstleistungen; Stadt als Marktplatz und Absatzort auch für landwirtschaftliche Produkte; Angebot an Arbeitsplätzen; Ansiedlung von Zweigbetrieben und Nebenstellen im Umland, damit Hebung des Sozialproduktes, des Lebensstandards und der Realsteuerkraft; Aufschwung des örtlichen Gewerbes und Handels im Umland aufgrund der Bevölkerungsverdichtung und Folgewirkungen von Agglomerationen.	Versorgung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, speziell Gemüse, Obst; Angebot an Arbeitskräften; Angebot an Industrie- und Wohngebäude; Aufnahme von flächenextensiven Supermärkten, Abzug von Käufern in die Kernstadt, damit Minderung des örtlichen Sozialprodukts und Steigerung von Vergünstigungen (Steuersätze, Bodenpreise) für ansiedlungswillige Unternehmen
2 Gesellschaft	Wahrnehmung sozialer Funktionen, die das Umland nicht ausfüllen kann (soziale Betreuung als Ausdruck der zentralörtlichen Funktionen einer Stadt); kommunikative Versorgung; Angebot an zentralen Funktionsträgern unter oft alleiniger Kostendeckung der Stadt; Stadt als Sitz von Verbänden, Vereinen, als Tagungsort, als Identifikationssymbol der Region.	Steigerung des städtischen Sozialprodukts und der Realsteuerkraft und damit auch der Bedeutung und des Einflusses der Stadt durch Käufe, Inanspruchnahme von Dienstleistungen aller Art, Besuche und Benutzung von öffentlichen Einrichtungen; Angebot an Bauland und Wohnfläche für die Arbeitsbevölkerung und für Stadtbürger, die "im Grünen" ruhig wohnen wollen (Erst- und Zweitwohnungen).
3 Verwaltung	Ersatzfunktionen städtischer Einrichtungen und Behörden; Aufnahme der Kreisverwaltung und vieler auch für das Umland zuständiger Behörden; Anschluß des Umlandes an das städtische bzw. regionale Versorgungs-, Entsorgungs-, Verkehrs-, Telefon- und Warndienstnetz; Finanzausgleich, besonders Gewerbesteuerausgleich je nach Zahl der Pendler vom Umland in gewerbesteuerpflichtige Betriebe der Stadt; soziale Betreuung einschließlich aller Einrichtungen des Krankenhauswesens, Gesundheitswesens, der Wohlfahrt und des Sports	Erschließungsaufgaben aller Art für Wohn- und Industriegebiete einschließlich aller anderen kommunalen Folgekosten; Landgestellung für öffentliche Betriebe und Anlagen, soweit sie in der Stadt keine Aufnahme finden können oder dürfen wie Großmärkte, Großschlachtereien, Wasserquellen- und -schutzgebiete, Kläranlagen etc.; Finanzausgleich für Mehrleistungen der Stadt, z. B. auf kulturellem Gebiet, für Bildung und Soziales; soziale Leistungen und Einrichtungen für die Arbeitsbevölkerung der Stadt, die im Umland wohnt, soweit nicht unter I. (nebenstehend).

1. Fortsetzung der Synopsis "Die Funktionsergänzung im städtischen Raum"

Verflechtungs- sektoren	I		II	
	4		5	
Verkehr	Anschluß des Umlandes an das Verkehrsnetz; Verkehrsbedienungen durch städtische Verkehrsbetriebe; Einbeziehung des Umlandes in die Verkehrsplanung, Sozialproduktsteigerung durch Infrastrukturausbau		Erschließungsaufgaben im Rahmen einer integrierten Infrastrukturplanung, Landgestellung, Straßenaus- und -neubau; Entlastungsaufgaben im Zuge der Verwirklichung des "park and ride"-Systems.	
	Erholungssuche im Umland bringt Sozialproduktssteigerung und Lebensstandardssteigerung; Erholungs- und Freizeiteinrichtungen in der Stadt; Frei- und Hallenbäder; Grün-, Park-, Mehrzweck-, Freizeitanlagen, Jugendherbergen, die auch der Bevölkerung des Umlandes zur Verfügung stehen		Erschließungsaufgaben für die Naherholungslandschaft; Landgestellung für Erholungs- und Freizeiteinrichtungen öffentlicher und privater Art, speziell für flächenextensive Einrichtungen; Reinhaltungsaufgaben für Landschaft, Wald, Wasser und Luft; Verzicht einer Gemeinde auf Industrie zugunsten des Fremdenverkehrs und der Naherholung	
Kultur, Bildung	Angebot kultureller Leistungen und Bildungseinrichtungen wie Theater, Museen, Ausstellungen, Veranstaltungen, Sammlungen, Archive, Bibliotheken, Kongresse und Schulen, insbesondere Hoch-, Fach-, Mittel- und höhere Schulen, Volkshochschulen etc.; Niveau und Vielseitigkeit der notwendig zentralen Leistungen dieses Sektors bestimmen entscheidend den Charakter und die Anziehungskraft der Region		Als Wohnsitzgemeinden erwachsen den Umlandgemeinden Aufgaben des Schul- und Kindergartenbaus als Teil der sozialen Folgekosten von Industrie- und Wohnansiedlungen; Finanzausgleich zur Deckung des Kulturstatdefizits der zentralen Stadt.	

5. Administrative Verflechtungen¹⁾

5.1 Unterteilung nach Verflechtungssektoren

Verflechtungs- sektoren

Zusammenfassung der wichtigsten Verwaltungsverflechtungen

¹ Einrichtung und Betrieb gemeinsamer Einrichtungen wie EDV, Aus- und Fortbildung des Personals; Austausch, Abordnung von Dienstkräften; Verwaltungsnebenleistungen von Dienstkräften; Bearbeitung von Personalangelegenheiten; gemeinsames Amtsblatt; gemeinsame Strukturunter- suchungen; gemeinsame statistische Berichterstattung, Gebührenabstimmung, Landwerb in Kauf oder Tausch, Abstimmung der Grundstückspreise; einwohnermildeamtliche und standesamtliche Nebenleistungen einer Gemeinde für eine andere; Abstimmung der Bauleitpläne lt. Gesetz, Anpassung an Ziele der Raumordnung und Landesplanung; überörtliche und regionale Planfest- stellungen; Abstimmung eines regionalen Raumordnungsplanes; Austauschbeziehungen aufgrund des Verzichts einer Gemeinde auf irgendwelche Funktionen, Entwicklungsmöglichkeiten oder dergl.; koordinierte Siedlungspolitik, Herausgabe eines gemeinsamen Stadtplanes, Grenz- regelungen bei Flurbereinigungen; gemeinsames Rechenzentrum

² Finanz- und Steuerwesen, Kämmerei- aufgaben

Finanzielle Gegenleistungen aus Anlaß der einzelnen Austauschbeziehungen; Beziehungen, die sich aufgrund des Pendelverkehrs jeglicher Art ergeben (finanzielle Ausgleichsmaßnahmen, speziell Gewerbesteuerausgleich); Grundsteuerausgleich, Aufstellung von Finanzstatistiken und Finanzberichten für Nachbargemeinden, Gebührenabstimmung, Übernahme von Erschließungs- kosten, Teilung der kommunalen Folgekosten, Verträge über Zuschüsse zum Haushalt, Wahr- nehmung von Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiete der Abgabenveranlagung und -erhebung für Nachbargemeinden; Abstimmung über Erhebung von Kommunalsteuern; Verträge über die Kosten- beteiligung bei kommunalen Krankenanstalten, Kultur- und Bildungseinrichtungen etc.

³ Wirtschaft

Landtausch oder -kauf für wirtschaftliche Zwecke; gemeinsame Einrichtung und Betrieb eines Schlacht- und Viehhofs, Benutzung von Schlachthof, Großmarkt und Markthalle durch Auswärtige; Koordinierung der Industrieansiedlung; Abstimmung der Wirtschafts- und Fremdenverkehrsver- bündnisse; Abstimmung der Termine von Messen und Märkten, Abstimmungen zwecks Förderung des Ein- zelhandels; Errichtung und Betrieb von eigenen Wirtschaftsunternehmen; Errichtung und Be- trieb einer Sparkasse; gemeinsames Tragen der Folgekosten der Ansiedlung von Industrie- Betrieben; integrierte bzw. koordinierte Strukturpolitik, regionale Wirtschaftspolitik; Integrationsfunktion der Kammern, Genossenschaften und anderer wirtschaftlicher Vereinigungen

1. Fortsetzung der Unterteilung nach Verflechtungssektoren

Verflechtungssektoren

Zusammenfassung der wichtigsten Verwaltungsverflechtungen

4

Soziales

Gemeinsame Einrichtungen oder Maßnahmen auf sozialem, gesundheitlichem und hygienischem Gebiet wie Krankentransport, Feuerschutz, Unfallhilfe, Gesundheitsamt, Krankenhaus einschl. Krankenhausstrukturplanung, Altersheime, Jugend-, Kinderheim, Kindergarten, Veterinärl., Tierkörperbeseitigung, Tierschlachthof; Beratung bei Sozialversicherungsangelegenheiten für Einwohner von Nachbargemeinden; gemeinsame ärztliche und fachärztliche Versorgung; gemeinsame Wohnraumbewirtschaftung; gemeinsame Zivildienstmaßnahmen; gemeinsame Erziehungs- und Mütterberatungsstelle; gemeinsame Jugendschutzorgane und -maßnahmen; Jugendpflege; einheitliche Seuchenbekämpfung; Friedhofsbenutzung der Umlandgemeinden, gemeinsamer Friedhof; gemeinsame oder Übernahme von Streudiensten im Winter; gemeinsamer Betrieb eines Bades; Bemühungen um mehr Bürgerbewußtsein, -verantwortung, -integration; Umweltschutz

5

Versorgung

Einrichtung und Betrieb gemeinsamer Ver- und Entsorgungsanlagen, gemeinsame Maßnahmen wie Sicherung von Wassergewinnungsgebieten; Abstimmung wasserrechtlicher Erlaubnisse; gemeinsame Planung von Versorgungsleitungen und -anlagen; Anschluß an die Stadtentwässerung, Bildung eines Verbandes für die Entwässerung, gemeinsamer Betrieb (oder Abstimmung bei Errichtung) von Entwässerungs- und Kläranlagen, Hochwasserschutz, wasserwirtschaftliche Flächenanweisungen, Wasserverband zur Regulierung von Flüssen und Bächen; Reinhaltung der Flüsse und Bachläufe; gemeinsame Müllbeseitigung, Betrieb einer Müllverbrennungsanlage; Versorgung mit Gas, Wasser, Elektrizität; gemeinsamer Betrieb eines Kraftwerkes; Fernwärmeversorgung; gemeinsame Erschließungsaufgaben zu Versorgungszwecken; Teilung der kommunalen Folgekosten von Wohn- und Industrieansiedlungen

6

Verkehr

Zusammenarbeit über Beginn und Ende von Arbeitszeiten zur Vermeidung unvertretbarer Verkehrsbelastungen; gemeinsame Kfz-Prüfstelle, Abstimmung ordnungsbehördlicher Verkehrsmaßnahmen; integrierte Verkehrsplanung, Generalverkehrsplan; gemeinsamer Straßenbau, Brückenbau und -unterhaltung; gemeinsamer Betrieb eines Nahverkehrsunternehmens; Konzession für Verkehrsbetriebe, Betrieb von Flughäfen, Hafen und besonderen Verkehrsleistungen (Fähre, Industriebahn); Zusammenarbeit beim Aufbau eines "park-and-ride"-Systems.

2. Fortsetzung der Unterteilung nach Verflechtungssektoren

Verflechtungssektoren

Zusammenfassung der wichtigsten Verwaltungsverflechtungen

7

Erholung, Sport

Beziehungen, die sich aus dem Erholungs-, Sport- und Vergnügungswesen ergeben, z. B. aus der Benutzung und Unterhaltung von Einrichtungen und Anlagen aller Art (Stadien, Bäder, Campingplätze), aus dem Aufenthalt in der freien Landschaft (Naturpark, Wochenendgärten, -häuser) und aus dem Besuch von Gast- und Beherbergungsstätten; Reinhaltungsaufgaben (Luft, Wasser, Landschaft); Erschließungsaufgaben für die Naherholungslandschaft; gemeinsame Einrichtungen der Jugendberholung; Abstimmung über Planung von Sportanlagen; Abstimmung bei Terminplanung von großen Sportveranstaltungen; Benutzung von sportlichen Einrichtungen durch Vereine der Nachbargemeinden; koordinierte Erholungspolitik

8

Kultur, Bildung

Beziehungen, die sich aus dem Besuch von Schulen und Ausbildungsstätten und der Benutzung von kulturellen Einrichtungen, auch von Vergnügungs- und Unterhaltungsveranstaltungen, ergeben; Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen eines "kulturellen Verbunds" (da Gebühren die Kosten nicht decken); gemeinsame Errichtung und Unterhaltung von Schullandheimen; Schulstrukturplanung, Bildung von Schulverbänden, Bau und Unterhalt von Sonderschulen; Unterhaltung von Berufsschulen, gemeinsame Kunstausstellungen, Organisation von Gastspielen, gemeinsame Errichtung und Unterhaltung eines Theaters, Besucherring für Theater und Veranstaltungen, Terminabstimmungen; gemeinsame Errichtung, Unterhaltung und Förderung einer Volkshochschule, gemeinsame Zentral- oder Fahrbücherei, gemeinsame Museen, Heimatforschung

- 1) Dieser Synopsis liegen die Zusammenstellungen der zwischengemeindlichen Verflechtungen in den Gutachten der KGSt zugrunde: vgl. ZZ I, ZZ II und Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I Aufgabengliederungsplan, 4. Aufl., Köln 1967. Im Unterschied zur Aufstellung der KGSt umfaßt dieser Katalog nicht nur die tatsächlich vorhandenen Verflechtungen, sondern auch die noch nicht oder erst zum Teil realisierten Felder möglicher administrativer Koordination und Kooperation. Den Verwaltungsverflechtungen i.e.S. werden weitere funktionelle Austauschbeziehungen zur Seite gestellt, die Bezug auf die kommunale Verwaltung haben. Hierzu gehören z. B. die Benutzung öffentlicher Einrichtungen einer Gemeinde durch Einwohner einer anderen Gemeinde, der Erwerb von Grundstücken durch die Verwaltung einer Gemeinde im Gebiet einer anderen Gemeinde und gesetzlich begründete Rechtsbeziehungen. Vgl. Mäding, Erhard, Interkommunale Verwaltungsverflechtungen im Raume Münster, Gutachten der KGSt, Köln 1968, S. 15
- 2) Die Aufgaben der Raumplanung werden "aus Gründen des Sachzusammenhangs" dem Grundbestand der Aufgaben der allgemeinen inneren Verwaltung zugerechnet. Vgl. ZZ II, Köln 1966, S. 16

5.2 Skala wachsender administrativer Kooperation ¹⁾

Intensitätsstufen der Zusammenarbeit

	I	II	III
Verflechtungssektoren	Praktikabilität der Zusammenarbeit	Zweckmäßigkeit der Zusammenarbeit aus wirtschaftlichen, administrativen und kommunalpolitischen Gesichtspunkten	Notwendigkeit der Zusammenarbeit aus zwingenden sachlichen und sozialen Gründen im überörtlichen Rahmen
1 Allgemeine innere Verwaltung	informatische Kontakte, Mitteilungen, Auskünfte bei Angelegenheiten des Verwaltungsaltags, Beratung ohne besondere Regelung; Austausch von Erfahrungen; lose Beziehungen, die sich aufgrund von Verflechtungen in anderen Sektoren ergeben, z. B. aufgrund von Mehrleistungen der Stadt für das Umland im kulturellen Bereich; Bekanntgabe von Interessen, Wünschen und Vorhaben, Kontakte in Amts- und Rechtshilfe	regelmäßige Information aus beiderseitigem Interesse; gemeinsames Amtsblatt; Abstimmung von Planungen; gemeinsame Vorbereitungen von Plänen und Maßnahmen (z. B. Bestandsaufnahme, Einholung von Gutachten, Auftragsvergabe von Plänen); gemeinsame Herstellung von Anlagen und Einrichtungen (Bauten, technische Installationen, EDV); gemeinsame Unterhaltung von Anlagen und Einrichtungen, gemeinsame Verwaltungseinrichtungen; gemeinsamer Betrieb von öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen, Arbeitsübernahme; gemeinsame Strukturuntersuchungen	Verpflichtung zur Information lt. Satzung, Vereinbarung oder Vertrag vor endgültiger Beschlussfassung und Beratung über ein Vorhaben; Bildung von besonderen Rechtsinstituten zwecks gemeinsamer Regelung, Planung und Durchführung von Verwaltungsaufgaben; Errichtung und Unterhaltung gemeinsamer Anlagen, Betriebe und Institutionen; gemeinsame Verwaltungseinrichtungen; gemeinsame Siedlungs- und Bodenpolitik, Bauleitplanung, Regionalplanung; regionalstatische Bestandsaufnahmen; regionale Bodenvorratswirtschaft, regionaler Raumordnungsplan, gemeinsame Flächennutzungsplanung
2 Finanz- und Steuerwesen	Zusammenarbeit analog I/1; Gebührenabstimmungen; gemeinsame finanzstatistische Berichterstattung, finanzstatistische Aufstellungen für Nachbargemeinden	einheitliche Veranlagung und Festsetzung der Grund- und Gewerbesteuer; Abstimmung bei Kauf von Grundstücken; Gebührenabstimmungen; Finanzausgleich, Übernahme von Erschließungskosten, Aufgabenerledigung für Nachbargemeinden; Kostenbeteiligungsverträge	Finanzausgleich, soweit gesetzlich vorgeschrieben bzw. soweit im regionalen Verband aufgrund besonderer Zusammenhänge oder Verträge notwendig, Koordinierung der Vergabe öffentlicher Wohnbauförderungsmittel

1. Fortsetzung der Synopsis "Skala wachsender administrativer Kooperation"

Verflechtungssektoren	I		
	I	II	III
3 Wirtschaft	Zusammenarbeit analog I/1; Absprachen über Landkauf oder -tausch, Abstimmung der Wirtschaft- und Fremdenverkehrswerbung; Abstimmung von Terminen von Messen und Märkten	zusätzlich: Einrichtung und Betrieb von Wirtschaftsunternehmen im kommunalen Besitz, Errichtung und Betrieb einer Sparkasse; Tragen der Folgekosten von Industrieansiedlungen	Koordinierung der Industrieansiedlung, koordinierte bzw. integrierte Strukturpolitik, regionale Wirtschaftspolitik, öffentliche Wirtschaftseinrichtungen wie Schlachthof, Großmarkt, Flughafen, Hafen
4 Soziales	Zusammenarbeit analog I/1; Beratungsfunktion der zentralen Verwaltungsstellen	Gemeinsamkeit im Feuerlöschwesen, Zivilschutz und Katastrophenschutz; gemeinsame Einrichtung im Polizeiwesen und im Bereich der Jugendhilfe und Jugendpflege, gemeinsame Beratungsstellen im Gesundheitswesen; Krankenanstalten, -transport, gemeinsame Einrichtungen auf sozialem, gesundheitlichem und hygienischem Gebiet; Wohnraumbewirtschaftung; Abstimmung wasserrechtlicher Erlaubnisse; gemeinsames Gesundheitsamt zusammen mit dem Landkreis; gemeinsamer Friedhof außerhalb der Stadtgrenzen	Krankenhausstrukturplanung; Abstimmung über die Folgekosten der Besiedlung; gemeinsame Seuchenbekämpfung; Tierkörperbeseitigung; gesetzliche Aufgaben des Bevölkerungsschutzes; Hochwasserschutz;

2. Fortsetzung der Synopsis "Skala wachsender administrativer Kooperation"

Verflechtungssektoren	I	II	III
5 Versorgung	Zusammenarbeit analog I/1	gemeinsamer Bau und Unterhaltung von Anlagen der Ver- und Entsorgung, soweit nicht aus zwingenden wirtschaftlichen und sozialen Gründen zu III/5 gehörig. Müllkompostierung, Anlage von Müllplätzen; Anschluß an Stadtentwässerung	Zusammenarbeit im Bereich der Wasserwirtschaft, besonders der Wasserschutzgebiete, in der Abwasserreinigung, Entwässerung und der Müllverbrennung; Bildung von entsprechenden Verbänden; gemeinsamer Kraftwerksbetrieb; Fernwärmeversorgung incl. Erschließungsaufgaben für Ver- und Entsorgungszwecke; Strukturplanung im regionalen Rahmen, Regulierung und Reinhaltung von Flüssen und Bächen; Sicherung von Wassergewinnungsgebieten; Flächenausweisungen für Versorgungszwecke
6 Verkehr	Zusammenarbeit analog I/1; zusätzlich: Zusammenarbeit über Arbeitsbeginn und -ende zur Vermeidung von Verkehrsüberlastungen	Errichtung einer Kfz-Zulassungsstelle und einer Kfz-Prüfstelle; technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit beim Bau von Brücken, Fähren, Industriebahnen; gemeinsamer Unterhalt von Nahverkehrsunternehmen und angeschlossenen Betrieben und Stellen (Werkstätten, Fahrschule, Prüfstell); Konzession für Nahverkehrsbetriebe; Abstimmungsmaßnahmen an überörtlichen Verkehrswegen; Ausbau überörtlicher Verkehrswege	Koordinierte Planung und Durchführung von Verkehrsanlagen; Abstimmung oder Planung der Betriebsmaßnahmen für die Verkehrsbedienug; Planung und Bau von Hafen/Flughafen; Gesamtplanung des Nahverkehrs im Regionalbereich

3. Fortsetzung der Synopsis "Skala wachsender administrativer Kooperation"

Verflechtungssektoren	I	II	III
7 Erholung, Sport	Zusammenarbeit analog I/1; zusätzlich: gemeinsame Veranstaltungen; Abstimmung über Planung von Sport- und Erholungsanlagen, Benutzung von Einrichtungen der Erholung und des Sports durch Einwohner anderer Gemeinden	Förderung des Sports durch gemeinsame Anlagen und Veranstaltungen; gemeinsame Einrichtungen der Erholung, speziell für die Jugend; Ausbau der Erholungsgebiete, Anlage eines Wanderweges; Bildung eines Forstverbandes; gemeinsame Aufgaben der Forstverwaltung; Betrieb eines Bades	Erhaltung einer Naherholungslandschaft im regionalen Rahmen; Anlage von Naturparks; Zweckverbände zur Erfüllung dieser Aufgaben wie Erholungsverbände etc.
8 Kultur, Bildung	Zusammenarbeit analog I/1; zusätzlich: gemeinsame Veranstaltungen, gemeinsame Herausgabe von Katalogen und Prospekten, gemeindenachbarlicher Leihverkehr im Bibliothekswesen	gemeinsame kulturelle Veranstaltungen; Fahrbücherei; Vereinbarungen über Veranstaltungen (Gastspiele, Vortragsveranstaltungen); Förderung der Besucherorganisation für Theater- und Konzertwesen, Errichtung eines Netzes öffentlicher Büchereien; gemeinsame Schulaufsicht im Stadt- und Landkreis; gemeinsames Theater	Schulstrukturplanung; gemeinsame Einrichtung von Sonderschulen; Einrichtung von kulturellen Institutionen hoher Zentraltatsstufe; ggf. Bildung von besonderen Verbänden zur Unterhaltung dieser Einrichtungen; Bildung von Schulverbänden; Errichtung eines Volkshochschulsystems

1) Auszug und Einstufung nach Gliederungspunkt III/5.1; vgl. Zz I, S. 37 und S. 101 ff. und Mading, E., Administrative Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften, in: AfK, 1. HbJbd., 8. Jg. 1969, S. 1 - 24 und derselbe, Sachgebiete zwischenkommunaler Zusammenarbeit, in: Kommunalwirtschaft, Heft 5/1966, S. 192 ff. Die Aufstellung zeigt, daß eine Rahmenerweiterung bisher örtlich oder zwischenkommunaleingelöstet Aufgaben eingetretten ist (Funktionsverlagerung auf andere Verwaltungseinheiten).

5.3 Prioritätsskala verflechtungssektoraler Verwaltungsaufgaben überörtlichen Charakters¹⁾

Verflechtungssektor	Schwerpunktaufgaben
1 Versorgung	Die wesentlichen Aufgaben der Versorgung mit Wasser, Strom, Gas einschl. der Sicherungsaufgaben und der dazu erforderlichen Einrichtungen und Organisation dieser Versorgung; Entsorgung bezüglich Abwasser und Müll incl. der Sicherungsaufgaben und Organisation dieser Entsorgung, Reinhaltung der Luft, Umweltschutzaufgaben, Infrastrukturplanung
2 Verkehr	Infrastrukturplanung und -einrichtungen, Generalverkehrsplanung für den Regionalbereich mit Betonung des Nahverkehrsplanes, des Nahverkehrsnetzes und der Nahverkehrsbedienung
3 Raumordnung	regionale Raumordnung; regionale Bodenvorratswirtschaft, überörtliche Ordnung der Flächennutzung, Siedlungs-, Bodenpolitik, Wohnbauförderungsmittelvergabepolitik, Bauleit- und Ortsplanung, soweit überörtlich, incl. Tragen der Folgekosten, vorbeugende Umweltschutzaufgaben, Regionalstatistik
4 Wirtschaft	Koordinierung der Industrieansiedlung, Subventionspolitik und Präferenzeneinräumung, Investitionspolitik der öffentlichen Hände; Planung, Einrichtung und Betrieb öffentlicher wirtschaftlicher Einrichtungen von regionaler Bedeutung (Schlachthof, Großmarkt, Hafen, Flughafen); strukturpolitische Maßnahmen einschließlich Erschließungsaufgaben
5 Erholung	Planung, Errichtung und Unterhaltung von Erholungs- und Naturschutzgebieten einschl. der dazu erforderlichen Infrastruktur; Landschaftsplanung
6 ²⁾ Bildung, Kultur	Schulstrukturplanung, Planung, Einrichtung und Unterhaltung gehobener Kultur- und Bildungseinrichtungen, Einrichtung und Unterhaltung von Sonderschulen, Einrichtungen der Erwachsenenbildung
7 ²⁾ Soziales	Krankenhausstrukturplanung, Spezialeinrichtungen des Gesundheitswesens, der Fürsorge und der Betreuung, Bevölkerungsschutzmaßnahmen, Seuchenschutz, Zivilschutz und Katastrophendienst

- 1) Hierbei handelt es sich nicht um eine Verlagerung kommunaler Verwaltungsaufgaben auf höhere Verwaltungsebenen, sondern um eine Rahmenerweiterung (auch Maßstabsvergrößerung genannt) von Verwaltungsaufgaben, die ihrem Charakter nach dem örtlichen Wirkungskreis aus wirtschaftlichen, politischen, sozialen, administrativen, technischen, organisatorischen oder finanzwirtschaftlichen Gründen entfallen sind, geordnet nach "regionaler Problemnähe" bzw. der Dringlichkeit überörtlicher Lösung dieser Aufgaben. Die Dringlichkeit bezieht sich also auf Prioritäten überörtlicher Lösungen; sie stellt nicht etwa eine Skala der Vorrangigkeit der Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse vor den sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gemeinde dar. Vgl. ZZ I, S. 41 ff. und Mading, E., Administrative Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften, a.a.O., S. 1 - 24 und KGSt, Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, Köln 1969, bes. S. 19
- 2) Die Verflechtungssektoren 6 und 7 sind hauptsächlich nur noch betroffen, soweit es sich um überörtliche Strukturplanung handelt.

IV. Das Dilemma der Verwaltung im Stadt-Umland-Raum

1. Strukturelle Heterogenität und Disparität

Die Synopsis der Stadt-Umland-Verflechtungen versucht, den Entwicklungsprozeß fortschreitender Verzahnung von Stadt und Umland in seinen alle Verflechtungsbereiche erfassenden Erscheinungsformen darzustellen und den sozialen und ökonomischen Verflechtungen die administrativen gegenüberzustellen, um die enge Verbindung beider Seiten zu verdeutlichen. Dabei spiegeln sich die über Verwaltungsgrenzen hinweg erstreckenden gesellschaftlichen Beziehungen nur zu einem Teil in den administrativen Verflechtungen wider, - ähnlich den finanzwirtschaftlichen Verflechtungen, die den administrativen gegenüberstehen und deren Fundament sie sind.

Trotz der kurz gefaßten Zusammenschau ist die Vielfalt der Verflechtungen und Funktionsergänzungen erkennbar, wobei die Pluralität privater Interaktionen nur indirekt, z. B. über die Belastung und Ausnutzung der Infrastruktur oder der kulturellen und anderen Dienstleistungen zum Ausdruck kommen kann. Diese Pluralität privater und öffentlicher, geplanter und ungeplanter Beziehungen ist Ausdruck struktureller Heterogenität unter starkem zentripetalem Raumbezug, der Stadt und Umland in funktionseller Sicht als einheitlichen Raum ungeachtet administrativer Zuständigkeiten und politischer Grenzen erscheinen läßt. So zentrifugal manche Funktionsströme und Interaktionen aus der zentralen Stadt in Richtung Umland auch sein mögen, in synthetischer Betrachtungsweise formen alle Verflechtungen den Verbund von Stadt und Umland zu einer Einheit, die sich über geographische Hindernisse hinwegsetzt und historisch-traditionelle Unterschiede nivelliert.

Offensichtlich ist, daß sich die generelle Zusammenschau bei der Untersuchung bestimmter Stadt-Umland-Räume auf die

Prüfung spezifischer Strukturdaten und Funktionsströme beschränken muß. In konkreten Fällen liegen die Schwerpunkte der Verflechtungen in einzelnen Sektoren oder Sektorausschnitten; die Gründe dafür sind technischer und finanzieller Art, sie liegen in der Möglichkeit des Zugriffs statistischer Dater und im oft unverhältnismäßig hohen Aufwand bei Arbeiten der empirischen Sozialforschung.

Die Tatsache, daß bisher keine umfassende Zusammenstellung sämtlicher Strukturdaten für einen konkreten Stadt-Umland-Raum unternommen wurde, stellt aber auch unter Beweis, daß jeder Raum seine spezifischen Merkmale hat, an deren fundamentaler Stelle die geographische Lage und topographische Struktur, der gebietskörperschaftliche Zuschnitt und die funktionale Stellung im Raum, der in erster Linie Wirtschaftsraum ist, stehen. Die Geschichte des Raumes tritt demgegenüber zurück; sie spiegelt sich vereinfachend lediglich im gebietskörperschaftlichen Zuschnitt und dessen mehr oder weniger umkämpfter Stabilität wider.

Aufbau- und Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung konzentrieren sich aus verständlichen Gründen auf die Schwerpunkte der Verflechtungen nach einer Skala der Dringlichkeit, die Not- oder Mißstände zunächst interkommunal unter Wahrung des Prinzips der Freiwilligkeit und der gemeindlichen Selbstverwaltungshoheit zu beseitigen suchen. So ist der Anteil zwischengemeindlicher Zusammenarbeit bei den Verwaltungsaufgaben im engeren Sinn quantitativ gering, er steigt bei den Leistungen der kulturellen und sozialen Fürsorge und findet bei den Einrichtungen der Ver- und Entsorgung und im Nahverkehrswesen die größte Ausdehnung¹⁾.

1) Vgl. Mäding, E., Interkommunale Zusammenarbeit, in: DÖV 23 - 24, Sonderdruck 1969, S. 2

Die Analyse der sich aus den Stadt-Umland-Verflechtungen ergebenden Verwaltungsproblematik soll nun nach politischen, soziologischen, verwaltungswissenschaftlichen und verwaltungstechnischen Gesichtspunkten durchgeführt werden, aus dieser Sicht zu Hinweisen einer Neufestsetzung der Prioritäten des Aufgabenkataloges der kommunalen Selbstverwaltung führen und dabei Aufschlüsse für die Verwaltungsreform allgemein bringen, denn "der Versuch, für die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften unter politischen, wirtschaftlichen und verwaltungsmäßigen Gesichtspunkten brauchbare Kriterien zu finden, nach denen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen neu verteilt werden können, ist ... eine legitime Aufgabe für die Wissenschaft"¹⁾. Die Suche nach Effektivität der öffentlichen Verwaltung ist letztlich die Frage nach der zeitgerechten Organisationsform, diejenige nach Integration steht unter dem Gebot der Stärkung der Demokratie.

Der Verzicht auf einen eigenen vollständigen Reformvorschlag für die Neuorganisation von Stadt und Umland gründet im wesentlichen auf der Einsicht seiner geringen politischen Realisierbarkeit angesichts eines ganzen Spektrums an vorhandenen, aber nicht verwirklichten Vorschlägen, die in ihrer mehr oder weniger pauschalen Konzeption entweder ideologische Implikationen oder kommunalpolitisch einseitige Favorisierungen - verdeckt oder unverdeckt - enthalten.

Im heutigen Stadium der Verwaltungsreformdiskussion soll keinem Politiker oder Verwaltungspraktiker unterstellt werden, daß er nicht zur Lösung der aufgrund des Verdichtungsprozesses anstehenden Reformprobleme beitragen wolle. Kommt die Frage dabei aber auf Einzelheiten, soll eine den

1) Albers, W., Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbstverwaltung, in: AfK, 1. Jg. 1962, S. 72

sozio-ökonomischen Gegebenheiten und der funktionsgesellschaftlichen Siedlungsweise angepaßte Verwaltungsform im konkreten Raum gefunden werden, offenbaren sich Meinungs- und Interessenunterschiede, aus grundsätzlicher Bereitschaft zur Reform wird oft konkrete Ablehnung gezielter Reformvorschläge, die das ganze Reformwerk ins Stocken oder gar zum Scheitern bringen kann.

Der tiefere Grund für diese schon eigengesetzliche Problematik liegt in der strukturellen Heterogenität der Stadt-Umland-Räume, in der Disparität von Stadt und Umlandgemeinden, die in der Disparität und Divergenz der Verhandlungspartner, nämlich den kommunalen Verwaltungen und ihrer jeweiligen politischen Führung, ihren Niederschlag findet.

Hinweise auf die strukturell bedingten Disparitäten lassen sich der Synopsis entnehmen, - man vergleiche nur das unterschiedliche Gewicht der Funktionen von Stadt und Umland füreinander; sie werden deutlicher, wenn die Intensität der Funktionsströme und die unterschiedliche Stabilität der Einzelstrukturen im konkreten Fall hinzugefügt werden, was freilich in einer allgemeinen Übersicht wenig aufschlußreich wäre. Die breite Skala der Strukturunterschiede wird durch das Studium der zahlreichen Arbeiten zur Abgrenzung und Gliederung von Stadt und Umland und zur Bildung von Stadt- und Gemeindetypen deutlich¹⁾.

Die in diesen Arbeiten aufgezeigten wesentlichen Unterschiede erstrecken sich auf die Gebietsgröße und -beschaffenheit, die Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte,

1) Vgl. die bereits zitierten Arbeiten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung; vgl. auch Salzwedel, "Wie sollte die kommunale Verwaltungsstruktur unter dem Gesichtspunkt der Raumordnung beschaffen sein?", unveröffentlichtes Rechtsgutachten, hektographiert, Bonn 1967, S. 35 ff.; Salzwedel unterscheidet generell vier Hauptgruppen von Gemeinden: Die Gemeinden in durchschnittlich verdichteten Gebieten, Gemeinden in zurückgebliebenen Gebieten, Gemeinden im mehrpoligen Ballungsgebiet und Gemeinden im Stadt-Umland-Gebiet.

die Siedlungsstruktur, auf die Wirtschafts- und Steuerkraft und damit auch auf die Finanz- und Verwaltungskraft der Stadt und ihrer Umlandgemeinden, und auf den Funktions- oder Einflußraum in seinen unterschiedlichen Funktionsströmen und -feldern und deren Intensitäten, letztlich auch auf die schwer definierbare Anziehungskraft der zentralen Stadt und ihrer Region.

Lösungser schwerend wirkt dabei, daß sich der Erfassung funktionaler Wirkungsbereiche und der Intensität der Funktionsströme Schwierigkeiten entgegenstellen, die einerseits in der Heterogenität der in der Stadt lokalisierten Funktionen liegen, die jeweils von unterschiedlich großer Raumwirksamkeit sind, andererseits in der schlechten Faßbarkeit des Wirkungsbereiches zahlreicher Funktionen¹⁾ begründet sind.

Die Wirkungstiefe und -breite zentrifugaler und zentripetaler Kräfte innerhalb einer Region ist eben keine für alle Lebenserscheinungen gleichbleibende, sondern eine relativ variable Größe, und die gegenseitigen Verflechtungen von Kerngebieten und Umland können für die verschiedenen Lebensäußerungen durchaus unterschiedliche Erstreckungsbereiche haben, die sich nicht zu überlagern brauchen²⁾.

"Da das ungeheuer dichte Flechtwerk des Strahlungsraums einer Stadtregion in allen ihren Erscheinungsformen ... als eine zahlenmäßig nicht erfaßbare Größe erscheint"³⁾,

-
- 1) Vgl. Haubner, K., Methoden zur Raumgliederung, insbesondere im Bereich von Stadt und Umland, in: Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. XIV der Forschungs- und Sitzungsberichte ..., a.a.O., S. 115 f.
 - 2) Vgl. Hook, K., Die Stadtregion und ihre begriffliche Problematik, in: Beiträge zur Statistik der Stadt Mannheim, Hrsg. Statistisches Amt der Stadt Mannheim, Heft 48, 1955, S. 32
 - 3) Ebenda, S. 30

kann den Mängeln objektiver Erfassbarkeit zumindest durch subjektive Bewertung bzw. Hervorheben von Dominanzen begegnet werden¹⁾.

Unter dem Einfluß der Subjektivierbarkeit kann aber die Sachdiskussion über Strukturprobleme und Verwaltungsreformen schnell zu einer Meinungsdiskussion werden. Dafür bilden die öffentlich ausgetragenen Diskussionen um Zugehörigkeit bestimmter Räume bei Neugliederungen ebenso beredte Beispiele wie andererseits unbestritten ist, daß die dynamische Kraft ökonomischer und gesellschaftlicher Verflechtungen vor geographischen, historischen oder administrativen Hindernissen nicht halt macht, demnach die Stadt-Umland-Verflechtungen als Funktionen die statischen Strukturen überlagern und so neue Strukturen bilden, denen sich die Verwaltung anzupassen hat²⁾.

Das Dilemma beginnt da, wo einwandfreie Dominanzen nicht zu erkennen sind, und der Meinungsstreit dort, wo mit umso unbestechlicherer Sachlichkeit argumentiert werden müßte.

Die strukturelle Heterogenität macht sich im Vergleich der Stadt-Umland-Räume untereinander noch deutlicher bemerkbar. Die Verteilung dieser Räume beweist, daß sie nicht an spezifische landschaftliche, geographische oder politische Gegebenheiten gebunden sind. Sie besitzen eine ihnen innewohnende eigengesetzliche Verdichtungswirkung. "Ihre Problematik liegt gerade in der Verwobenheit mehrerer räumlicher Strukturen des städtischen Ballungsgebietes

1) Vgl. Haubner, K., Methoden zur Raumgliederung ..., a.a.O., S. 116

2) Hier sei ein Beispiel der jüngsten Zeit genannt, bei dem es um die Eingliederung Wertheims nach Bayern geht, da sich die 1806 zerschnittene Grafschaft trotz über 165 Jahre trennender Landesgrenze nach wie vor nach Würzburg orientiert und hingezogen fühlt. Andererseits tendiert Neu-Ulm trotz Donau als Landesgrenze nach Ulm und damit nach Baden-Württemberg. So kam die Idee vom Tausch Wertheim gegen Neu-Ulm auf; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 24.2.1971, S. 6

und des im Gegensatz dazu unterentwickelten ländlichen Umlandes"¹⁾, es liegt also eine Kombination der Probleme des städtischen Ballungsraumes mit denen der ländlichen zurückgebliebenen Zonen vor²⁾, die ehemals Entleerungszonen waren, dann in den Sog der Kernstadt gerieten und von deren wirtschaftlicher und sozio-kultureller Entwicklung maßgeblich mitbestimmt worden sind.

Das Umland befindet sich also in einem gewachsenen Zuordnungsverhältnis zur Stadt, das sich bis zur Abhängigkeit steigern kann und kommunalpolitisch oft als Unterordnung verstanden wird.

Die Disparität zwischen rechtlich gleichgestellten, ökonomisch und sozio-kulturell aber abhängigen Gemeinden verursacht eine Rivalität zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden, die die Neuorientierung und -organisation der Verwaltung im stadtregionalen Raum erschwert. Hier fehlt offenbar doch das sonst geforderte Gefälle zwischen über- und untergeordneten Verwaltungsträgern, das solche Rivalitäten erschwert; wenn freiwillige Kooperation, Einsicht oder die Ordnung durch den Staat ausbleiben.

Infolge der Disparität in und der Heterogenität unter den Stadt-Umland-Räumen kann es kein bundeseinheitliches Reformmodell für die gebietliche Neuorganisation der Verwaltung in diesen Räumen geben³⁾, ja selbst eine Erfahrungsübernahme aus durchgeführten Neugliederungen ist nur bedingt auf andere Stadt-Umland-Räume übertragbar.

1) Salzwedel, Rechtsgutachten, a.a.O., S. 24

2) Vgl. ebenda, S. 44

3) I.d.S. auch Haubner, K., Methoden zur Raumgliederung ..., a.a.O., S. 145; ähnlich äußert sich auch Rothe, K.-H., Das Großstadt-Umland-Problem, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVB1) mit Verwaltungsarchiv, 84. Jg. des Reichsverwaltungsblattes, Nr. 19 vom 1.10.1969, S. 785; vgl. hierzu auch die Zusammenstellung raumordnungsbezogener Sonderverbände in: Weber, W., Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, a.a.O., S. 8 - 16. Hier werden spezielle Lösungsmodelle für konkrete, sehr unterschiedliche Räume gegenübergestellt.

2. Die kommunale Maßstabsvergrößerung

Die strukturbedingte Disparität zwischen Stadt und Umlandgemeinden bei gegenseitiger Funktionsergänzung macht deutlich, daß der faktischen Einheit Stadt-Umland der politische Rahmen fehlt, der der zahlenmäßigen, räumlichen und qualitativen Erweiterung und Abstimmung der Verwaltungsaufgaben in diesem Gebiet gemäß ist¹⁾. Diesen Mangel hat der Verdichtungsprozeß in seinen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen bei gleichzeitigem Anstieg der Mobilität und der Ausweitung des Lebensraumes offenkundig gemacht. Eine Reihe von lokalen Verwaltungsaufgaben entwuhs dem örtlichen Wirkungskreis, weil diese nur sinnvoll und effizient in einem Raum abgegangen werden können, der die überkommenen Kommunalgrenzen sprengt.

Mit dieser Maßstabsvergrößerung²⁾ geht die Zunahme strukturpolitischer Verwaltungsaufgaben einher, denen nach der Prioritätsskala in III/5.3 gerade in diesem Rahmen erhöhte Bedeutung zukommt, weil Strukturplanung nur in größeren Räumen wirksam entfaltet werden kann. Die Strukturplanung der Verwaltung erhält zunehmend langfristigen³⁾,

1) So auch Bahrdt, H. P., Die moderne Großstadt, in: Die Stadt als Lebensform, Forschung und Information, Schriftenreihe der RIAS-Funkuniversität, Hrsg. O. W. Haseloff, Berlin 1970, S. 152

2) Zum Begriff vgl. auch Lange, H.-G., Gebietsreform - falsche Fronten, in: der städtetag, Heft 4, Jg. 1970, S. 167 und Stern, K., und Püttner, G., Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd. 9, Berlin und Frankfurt 1969, S. 103 ff. (mit konkretem räumlichen Bezug dieser Maßstabsvergrößerung) und Müller, G., Ziele der Raumordnung und Landesplanung, in: Funktionsgerechte Verwaltung im Wandel der Industriegesellschaft, a.a.O., S. 38

3) Zum Problem von Fristigkeit und Immobilismus in der Verwaltungsplanung und -reform kritisch: Wagener, F., Unbeantwortete Fragen der Kommunalverwaltung an die Verwaltungswissenschaft, in: v. d. Groeben, Schnur, Wagener, Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, Politik und Verwaltung, Heft 1, Baden-Baden 1966, S. 31 ff., bes. S. 40 f.

innovativen und damit gesellschaftspolitischen Charakter, der erfordert, einen Teil der bislang vorgegebenen Daten zu dynamisieren und sie dem harmonischen Konzept für den zu ordnenden Gesamttraum anzupassen. Das Hineinwachsen ehemals lokaler Verwaltungsaufgaben in den überörtlichen Rahmen wirft die Frage auf, ob die nunmehr überlokalen Verwaltungsaufgaben des kommunalen Charakters ihrer Lösungsmöglichkeiten beraubt sind und demnach anderer als kommunaler Organisationsformen bedürfen.

Bislang entfalteten sich die menschlichen Daseinsfunktionen im wesentlichen in der lokalen Einheit Gemeinde, deren Verwaltung die Entfaltung dieser Funktionen weitestgehend zu gewährleisten hatte. Wenn sich diese Funktionen heute mehr und mehr in einem größeren Raum Entfaltung suchen, heißt das, daß zwar der lokale Rahmen gesprengt wird, nicht aber die grundsätzliche kommunale Zuständigkeit für die Darbietung der Funktionen, gleich welcher Organisationsform sie auch bedarf, denn die Befriedigung gesellschaftlicher Grundbedürfnisse wie Arbeit, Wohnen, Bildung, Versorgung, Verkehr und Erholung ist an die Ortsbezogenheit der kommunalen Verwaltung gebunden, der staatliche Bereich ist ihnen zu fern¹⁾; es fehlt die eigentliche staatliche Aufgabenstellung²⁾, die Problemnähe. Für den konkreten Gestaltungsraum Hannover wird angeführt, daß trotz "des Hineinregierens", d. h. der Nähe dreier Regierungspräsidien, die Staatsverwaltung für den vielschichtigen Gestaltungsprozeß im Stadt-Umland nicht taue, weil es ihr nicht nur an der personellen Ausstattung fehle, sondern auch am Gestaltungs- und Durchsetzungswillen, "um so schwierige und Widerstände herausfordernde Aufgaben anzupacken"³⁾.

1) So auch Bahrtdt, H. P., Die moderne Großstadt, in: Die Stadt als Lebensform, a.a.O., S. 152

2) Vgl. Neuffer, M., Referat in der Sendung: "Über die Zukunft in den Stadtregionen", a.a.O., S. 25

3) Ebenda, S. 25 f.

Auch entwicklungsgeschichtlich läßt sich beweisen, daß mit der Maßstabsvergrößerung nicht automatisch das Hineinwachsen kommunaler Aufgaben in den staatlichen Aufgabenbereich verbunden ist. Im Zeitalter der Agrar- und weitgehend auch in dem der Industriegesellschaft bildeten Lebens- und Verwaltungsraum eine Einheit. Die funktionsgesellschaftliche Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur und Lebensweise war in ihren Anfängen der Anlaß für interkommunale Zusammenarbeit; die Verwaltung reagierte auf die Überschreitung ihrer kommunalen Grenzen mit freiwilliger zwischengemeindlicher Kooperation.- Da diese im Laufe der Zeit in ihrer eigenen Vielfalt zu ersticken droht und Selbstverwaltungshoheit in zunehmendem Maße auf Sonderorganisationen und -träger delegiert, ist die Bildung von größeren kommunalen Einheiten, gleichviel ob in der Form der Einheitsgemeinde oder eines kommunalen Verbunds, die Folge dieser Entwicklung, ohne daß dadurch die Selbstverwaltung in ihrer politischen Substanz Schaden nähme. So schützt denn auch das Grundgesetz nur das Rechtsinstitut Selbstverwaltung, nicht die selbstverwaltende kleine Gemeinde, der infolge mangelnder Finanz- und Verwaltungskraft die eigene Verwaltung genommen werden muß¹⁾. Weber²⁾ spricht selbst dem Regionalverband, der Verwaltung also eines Raumes, der den von Stadt und Umland um ein Vielfaches übertreffen kann, kommunalen Charakter zu, letztlich auch weil die hier auftretenden Probleme einen konkreten räumlichen Bezug und eine räumliche Begrenzung haben. Dem widerspricht nicht die staatliche Regionalplanung³⁾, denn staatliche Planung

1) Vgl. Krebsbach, A., Kommunale Verfassung und Verwaltung in der Stadtregion, in: Die Stadt und ihre Region, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 8, Stuttgart und Köln 1962, S. 74. Krebsbach meint, daß Einschränkungen der kommunalen Selbständigkeit im Interesse der gedeihlichen Entwicklung des städtischen Großraumes unvermeidlich sind.

2) Vgl. Weber, W., Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, a.a.O., S. 54 ff.

3) Vgl. Boustedt, O., Landesplanung und Regionalplanung in Verdichtungsräumen, Studienheft 27 des Städtebauinstituts Nürnberg, Nürnberg 1968, S. 5 ff.

ist auf den Raum als Ganzes ausgerichtet und auf die Koordination seiner Teile, nicht jedoch auf die spezifische inhaltliche Ausgestaltung der kommunalen Regionalplanung.

Daher ist Evers¹⁾ nicht zuzustimmen, wenn er feststellt, daß der großräumige Gemeindeverband insbesondere keine Aufgaben mehr habe, die sich durch ihre Ortsbezogenheit sinnfällig von den Aufgaben der allgemeinen Staatsverwaltung abheben und als eigene Angelegenheiten der Verbandsmitglieder im Sinne der Selbstverwaltungsidee erfahrbar werden würden. Auch die Aussage²⁾, die Region zentralisiere potentiell eigene Angelegenheiten der örtlichen oder nachbarschaftlichen Gemeinschaft, entziehe sie damit der Wahrnehmung durch die Beteiligten selbst und werde damit dem demokratischen Aspekt der Selbstverwaltungsgarantie nicht gerecht, enthält Implikationen einer traditionell-juristischen Denkweise. Sie weckt den Verdacht des statischen agrargesellschaftlichen Selbstverwaltungsbegriffs mit Bürgernähe und Überschaubarkeit und unterstellt die bürgerschaftliche Mitwirkung in der Gemeinde als Keimzelle der Demokratie.

Selbstverständlich werden zur Organisation der Region³⁾

-
- 1) Vgl. Evers, H.-U., Reform oder Liquidation der Landkreise, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 84. Jg. des Reichsverwaltungsblattes, Heft 19 vom 1. Oktober 1969, S. 768: "Von der Staatsverwaltung heben sich die Selbstverwaltungsaufgaben durch ihre Orts- und Nachbarschaftsbezogenheit ab. ... Der großräumige Gemeindeverband hat aber insbesondere keine Aufgaben mehr, die sich durch ihre Ortsbezogenheit sinnfällig von den Aufgaben der allgemeinen Staatsverwaltung abheben und daher als eigene Angelegenheiten der Verbandsmitglieder im Sinne der Selbstverwaltungsidee erfahrbar werden. Sie bleiben idealtypisch daher Angelegenheiten der staatlichen Gemeinschaft, die lediglich durch Gesetz aus der staatlichen Zuständigkeit ausgeklammert sind."
 - 2) Vgl. ebenda, S. 769: "Die Region, die potentiell eigene Angelegenheiten der örtlichen oder nachbarschaftlichen Gemeinschaft zentralisiert und damit der Wahrnehmung durch die Beteiligten entzieht, wird dem demokratischen Aspekt der Selbstverwaltungsgarantie nicht gerecht."
 - 3) Vgl. Lange, K., Die Organisation der Region, Siegburg 1968, bes. S. 59 - 74; vgl. auch: Die Verwaltungsregion,

auch Vorschläge gemacht, die ihr staatliche oder staatlich-kommunale Qualität zusprechen. Dabei wird aber die Region als Verwaltungsregion im Gefüge der allgemeinen Verwaltungsreform behandelt. Hier geht es jedoch lediglich um den Rahmen für die maßstabsvergrößerten Verwaltungsaufgaben im Ausstrahlungsraum einer Stadt, um eine der flächenmäßigen Erweiterung der Aufgaben entsprechende Form kommunaler Verwaltung. Daher dürfen das Abrücken von der kommunalen Organisation und die Auseinandersetzung um die adäquate verfassungsrechtliche Form der Region und ihre Kompetenzen erst dort beginnen, wo ihr räumlich-organisatorischer Bezug zur Lösung der Entfaltungsaufgaben der Grunddaseinsfunktionen aufgegeben wird und weitere Aufgaben, gegebenenfalls in Delegation von anderen Verwaltungseinheiten, hinzutreten.

3. Die Interessendivergenz

3.1 Die intrapersonale Interessendivergenz

Nach Weber¹⁾ führen allein die Größenunterschiede der Städte schon zu ganz verschiedenen Stadtstrukturen in bezug auf die Mentalität der Einwohner und ihr Stadtgefühl, auf den Gang der Kommunalpolitik und die Bürgerbeteiligung. Diese Aussage läßt sich für das Verhältnis von Bürger und Gemeinde schlechthin generalisieren, das heißt, jedermann ist durch seine räumliche Umwelt mehr oder weniger geprägt und mit ihr verhaftet. Für den Bewohner der Stadtregion, speziell den der Umlandgemeinden, erwächst daraus die Problematik einer doppelten, für

Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit, Bericht über ein internationales Kolloquium des Kommunalwissenschaftlichen Forschungszentrums vom 15./16. Juli 1966, Bd. 16 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Stuttgart u. a. 1967

1) Vgl. Weber, W., Die Stadt und ihre Bürger, in: Der Städtebund, Heft 10, 25. Jg., Göttingen 1970, S. 225

ihn oft unbewußt kontroversen Bindung. Einmal ist er eingebunden in die engere Umgebung seiner Heimatgemeinde mit ihren vertrauten Grenzen und Zuständigkeiten, ihren auf die Gemeinde bezogenen Identifikationssymbolen und baulichen Strukturen. Andererseits aber ist derselbe Bewohner fast ebenso überlokal orientiert wie sein städtischer Nachbar, ohne daß ihm diese Bindung in allen Fällen bewußt ist. Wer will heute schon ausschließlich im Lokalen verhaftet sein! Fernab seiner Heimat bezeichnet er sich nicht als Ottobrunner oder als Großgründlacher, sondern als Münchener oder Nürnberger; als Umlandgemeindeeinwohner identifiziert er sich mit der Region und erhält damit zu Recht eine neue bürgerschaftliche Qualität, er wird zum Regions-Münchener oder -Nürnberger¹⁾. Der Stadteinwohner dagegen bejaht offensichtlich seine Stadt²⁾ und flieht sie dennoch zugleich. Als moderner Stadtbürger weiß er die Vorzüge der Verdichtung und Anonymität zu nutzen, erfreut sich der größeren Zwanglosigkeit in der Suche seines Freundes- und Nachbarschaftskreises und der Pluralität der Kommunikationsmöglichkeiten. Dennoch flieht "ein gewisser Teil derer, die es sich ökonomisch und technisch leisten können, ... aus der Stadt in eine Wohnweise hinein, die man kaum als typisch großstädtisch bezeichnen kann"³⁾. Es entwickelt sich eine neue Lebensweise, die die Amerikaner als *rurban*, zusammengesetzt aus *rural* und *urban*, die Franzosen als *urbanisme rural* bezeichnen⁴⁾. Bahrtdt⁵⁾ verweist zu Recht darauf, daß diese "Flucht aus

1) Vgl. Vogel, H.-J., Die Region München, in: Kommunalwirtschaft, Heft 9, Düsseldorf 1970, S. 316; Vogel stellt den Regionsmünchener dem Stadtmünchener gegenüber.

2) Hier geht der Verfasser nicht so weit wie Bahrtdt, der der Stadt durch den Stadtbewohner eine generelle Absage erteilen läßt; vgl. Bahrtdt, H. P., Die moderne Großstadt, in: Die Stadt als Lebensform, a.a.O., S. 150

3) Ebenda

4) Vgl. Abel, W., Wandlungen in der Beziehung von Stadt und Umland, in: Die Stadt als Lebensform, a.a.O., S. 157

5) Bahrtdt, H. P., Die moderne Großstadt, in: Die Stadt als Lebensform, a.a.O., S. 150. Bei der Schärfe der Kritik Bahrtdts an der "rurbanen" Lebensweise ist man geneigt zu fragen, wo denn der Autor der Kritik selbst wohnt. Moralisch ist die Wohnungnahme an der Peripherie der Städte

der Stadt in die Natur" das Problem der Großstadt nicht löst, die Leiden der Großstadt mit der Verlängerung der Arbeitswege und dem nachfolgenden Verkehrschaos vergrößert.

Dennoch, oder gerade daher, fühlt sich auch der Städter mindestens ebenso sehr der Region zugehörig wie der sie prägenden Kernstadt; sie ist für ihn gleichermaßen wie für den Gemeindebürger des Umlandes der ihm zugeordnete Lebensraum¹⁾. Bemerkenswert ist nun, daß Stadt- wie Umlandbewohner sich den scheinbar geräuschlosen und zwangsläufigen Wandlungen in ihrer Umwelt anpassen oder sie sogar induzieren, daß sie aber konkreten strukturellen Eingriffen im Verwaltungsgefüge passive Ablehnung bis zum organisierten Widerstand, der freilich bei uns nicht weit über die Aktivität von spontan ins Leben gerufenen Bürgerkomitees hinausgeht, entgegensetzen. Schnur²⁾ spricht von einer mehr gefühlsmäßig bestimmten dumpfen Abneigung gegen die Änderung des territorialen status quo, von einer eher emotionalen Bindung an die jeweilige Verortung der Behördenumwelt und bezeichnet dieses Phänomen als cultural lag, als einen Fall "von politisch-psychologischer Unterentwicklung, die zu beheben bis heute weder der Wissenschaft noch den Intellektuellen gelungen ist". Obgleich er diese Behauptung als Vermutungen apostrophiert, hat sie der Reformen als Datum in seine Überlegungen einzubeziehen.

keinesfalls verwerflich, allenfalls vom städtebaulichen und ggf. vom sozialen Standpunkt aus unbefriedigend. Vgl. hierzu auch den Artikel von Adam, R., Der Kampf um die Suburbs in den USA, in: Kommunalwirtschaft, Heft 1, Jg. 1971, S. 4 ff. Gerade weil wir aus den Verstädterungsproblemen der USA lernen und daraus die Konsequenzen ziehen können, glaubt der Verfasser nicht an Bahrds pauschale Absage an die Großstadt.

- 1) Vgl. Isbary, G., Diskussionsbeitrag zum Thema "Region - die neue 'Gemeinde'?", in: Polis und Regio, a.a.O., S.109
- 2) Vgl. Schnur, R., Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen, Politik und Verwaltung, Heft 2, Baden-Baden 1966, S. 15

Berücksichtigt man ferner, daß zwar die Hebung des Allgemeinwohls durch Reform und Innovation vom einzelnen Bürger uneingeschränkt befürwortet, ihr jedoch dann Widerstand geleistet wird, wenn er selbst dadurch beeinträchtigt wird, - und sei es auch nur in der gedanklich-statischen Verhaftung im Althergebrachten -, fragt es sich, inwieweit ein rationales Urteil des einzelnen, der Laie, aber Stimmbürger ist, in bezug auf konkrete Verwaltungsreformen zu erwarten ist. Die Schwierigkeiten bei der Verwirklichung von Verwaltungsreformen bestehen daher nicht nur in der Überwindung der strukturellen Heterogenität und der Disparität zwischen den Verwaltungseinheiten, sondern haben letztlich ihre tiefere Ursache in der Widersprüchlichkeit der persönlichen Bindungen, Interessen, Meinungen und menschlichen Verhaltensweisen.

Das Dilemma wird größer, wenn sich beweisen läßt, daß die faktische Integration in die Region größer sein kann als diejenige in die politische Gemeinde¹⁾. Stern und Püttner²⁾ stellen für den Großraum Hannover einen Regionalpatriotismus fest, der den Lokalpatriotismus verdrängt. "Diese Tatsache ist insofern von Bedeutung, als sie verbietet, demokratische Argumente ausschließlich zugunsten der lokalen Selbstverwaltung in die Waagschale zu werfen".

3.2 Die Interessenpluralität

Die Widersprüchlichkeit persönlicher Bindungen, Haltungen und Meinungen potenziert die Schwierigkeiten der

-
- 1) Dafür gibt es bereits Anzeichen und Beweise, worauf im folgenden noch einzugehen sein wird, vgl. auch VII/3
 - 2) Vgl. Stern, K., und Püttner, G., Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, Empfehlungen zur Neuordnung von Ballungsgebieten, dargestellt am Großraum Hannover, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Hrsg. Stern, K., Bd. 7, Berlin und Frankfurt 1968, S.49

Durchsetzung eines Reformkonzepts für Stadt und Umland als Ganzheit. Hier sind nicht nur die Bürger einer Gemeinde angesprochen, sondern diejenigen mehrerer in unterschiedlicher Betroffenheit hinsichtlich ihrer Rollen, die sie in ihren Daseinsfunktionen ausfüllen. Wiewohl die Bedeutung der Stadt in ihren zentralörtlichen Funktionen eingedenk unterschiedlicher Intensität für die Zentrierung und Assimilation der Region unbestritten ist, darf nicht übersehen werden, daß in ihrem Kraftfeld eine Fülle von Gemeinden beheimatet ist, die ihr eigenes Gesicht, ihr spezifisches Selbstverständnis und individuelles Bürgerbewußtsein, eigene kommunalpolitische Probleme und ihre höchsteigene Atmosphäre¹⁾ haben und bewahren wollen. Faktoren und Indikatoren der Synopsis haben ihr doppeltes Gesicht: Sie sind in einigen Verflechtungssektoren nicht nur untereinander austauschbar, wirken im regionalen Bezug nicht nur regionsintegrativ, sondern können mit Blickrichtung auf die einzelne Gemeinde oder Teile der Region natürlich einen regionsdesintegrativen Effekt haben, weil sie Individualitäten und damit Abgrenzungen und Gegensätze hervorheben. Man denke zum Beispiel an die gleiche politische Grundhaltung, an Konfessionszugehörigkeit, Mundart und andere räumlich begrenzte Eigenheiten.

Der soziale und kulturelle Standard einer Gemeinde und damit die persönliche und soziale Bedürfnisbefriedigung im Rahmen dieser Gemeinde hängen im wesentlichen von der Ergiebigkeit der örtlichen wirtschaftlichen Wertschöpfung²⁾ und den dafür bereitgestellten natürlichen und künstlichen Ressourcen ab. Während der einzelne Bürger

1) Weber bezieht diese Spezifika aus Gründen der Themenstellung auf die Stadt; sie können ihre Gültigkeit natürlich grundsätzlich für jede Gemeinde haben.
Vgl. Weber, W., Die Stadt und ihre Bürger, a.a.O., S. 226

2) Vgl. Lenort, N. J., Strukturforschung und Gemeindeplanung, a.a.O., S. 33

auf die Produktivität der heimischen Wirtschaft, damit auf ihren Beitrag zum Steuerhaushalt und über diesen auf die Verbesserung der Lebensbedingungen in der Gemeinde in der Regel keinen spürbaren Einfluß hat, ist er davon wie von den Veränderungen der Ressourcen, z. B. von infrastrukturellen Maßnahmen, direkt oder indirekt betroffen. Er ist dies subjektiv umso mehr, je mehr sein natürlicher Sinn für Eigennutz durch die Schwierigkeit einer auf Ausgleich und Gemeinwohl gerichteten Strukturpolitik in der größeren Raumeinheit Stadt-Umland angesprochen wird. In der größeren Einheit aber gelten übergeordnete Maßstäbe; die Dringlichkeitsskala regionaler Verwaltungsaufgaben ist nicht mit der der Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse im lokalen Rahmen identisch. Daher fällt die Einsicht in die Notwendigkeit des u. U. kurzfristigen Verzichts auf lokale Präferenzen und Vorteile und seine Kompensation in der regionalen Einheit durch einen höheren Standard schwer. Und jede diesbezügliche Verwaltungsmaßnahme, die nicht zur Routine gehört, weckt latentes Interesse in oft aggregierter Form und ruft Reaktionen der individuell oder gruppenhaft Betroffenen hervor. Dies gilt für die Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse ebenso wie für die Interessen privater oder verbandspolitischer Natur, denn auf die überkommenen Grenzen der Gemeinden und Kreise gründen sich Einteilungen der verschiedensten Art¹⁾, vom privaten Verein der Kaninchenzüchter über die Feuerwehr bis zur Vertretung handfester, einseitiger, aber gleichwohl legitimer wirtschaftlicher Interessen.

"Da das Interesse im Prinzip rücksichtslos ist"²⁾, hängt die Realisation eines sich auf Selbstdisziplin, Einsicht

1) Vgl. Münchheimer, W., Raumordnungspolitische Aspekte der zukünftigen deutschen Verwaltungsstruktur, als Manuskript vervielfältigt, unveröffentlicht, Bonn 1968, S. 63 und Schnur, R., Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen, a.a.O., S. 30

2) Schnur, R., Zeit für Reform, a.a.O., S. 27

und Beschränkung von Partikularinteressen gründenden harmonischen Gesamtkonzepts von den Meinungsführern, Vorsitzenden, Chefs, Sachkennern, also von Schlüsselpersonen ab, die die Emotionen ebenso schüren wie die Linie der Vernunft wahren können¹⁾.

Anders verhält es sich, wenn die geplanten oder eingeleiteten Maßnahmen zu anonym, für den einzelnen nicht konkret, nicht faßbar oder erfaßbar genug sind. Das ist im Stadium der Konzeption der Verwaltungsreform zumindest für einen Großteil der später u. U. konkreter Betroffenen der Fall. Hier befindet sich der Bürger in der Regel in einer Art Hilflosigkeit, Verwaltungsreform scheint für ihn kein beliebter Gesprächsstoff zu sein²⁾. Seine Globalvorstellungen von einer Reform erschöpfen sich in pauschalen Postulaten nach mehr Effizienz in naiver Kombination des Minimalprinzips mit dem Maximalprinzip der Wirtschaftlichkeit³⁾, nach mehr Arbeitsgeschwindigkeit, schnellerer und besserer Bedienung⁴⁾, nach Straffung der Verwaltungsorganisation und Einführung des Leistungsprinzips⁵⁾, im ganzen also nach Verwaltungsvereinfachung, -verringerung, -verbilligung, die mehr oder weniger synonym verstanden werden. Vereinfachungen dieser und ähnlicher Art, kontroverse Zielvorstellungen⁶⁾, überlagernde Motivationen⁷⁾ und Aversionen

1) Vgl. Schnur, R., Zeit für Reform, a.a.O., S. 27

2) Vgl. Ronneberger, Fr., Verwaltung und Öffentlichkeit, a.a.O., S. 33 und 43

3) Vgl. ebenda, S. 43

4) Vgl. S. 37

5) Vgl. S. 43

6) Nach Meinung Münchheimers müßte wahrscheinlich das Ergebnis der Gebietsreform in den Augen der deutschen Bevölkerung lauten: "Weniger Einheiten, aber also auch weniger Volksvertreter, größere Einheiten, d. h. weniger Selbstverwaltung, ferner liegende Hauptstädte, d. h. längere Wege"; vgl. Münchheimer, W., Raumordnungspolitische Aspekte ..., a.a.O., S. 62. Münchheimer spricht von einer Bevölkerungsfriktion; vgl. ebenda, S. 61 f.

7) Vgl. hierzu Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 273 ff.

gegen den Staat¹⁾, überhaupt gegen das bundesstaatliche

- 1) Zur Problematik des Verhältnisses von Bürger und Staatsgewalt führt Müller aus: Das vermutlich größere Vertrauen der Masse der Bevölkerung in Staatsführung und Verwaltung im 18. und 19. Jahrhundert "beruhte vielmehr auf einer weitgehenden Identifizierung mit einer von der politischen Führung hinlänglich glaubwürdig vertretenen Staatsidee und lag demgemäß im irrationalen Bereich. Das heute vorherrschende Unbehagen an der Gesellschaft und den staatlichen Verhältnissen und das weitergehende Mißtrauen gegen alle Tätigkeiten staatlicher Organe, die nicht unmittelbar den eigenen Interessen dienen, ist also nicht ohne weiteres durch den objektiven Zustand von Staat und Gesellschaft bedingt; seine Wurzeln liegen gleichfalls weitgehend im Irrationalen. Sie haben allerdings auch einige sachliche Ursachen, von denen in erster Linie aufzuführen wären:
- a) die weitgehende Unkenntnis auch des an verantwortlicher Stelle, etwa im Wirtschaftsleben, tätigen Bürgers hinsichtlich der für ihn unübersichtlich gewordenen politischen, organisatorischen und funktionellen Zusammenhänge und des sich daraus ergebenden Kräftespiels;
 - b) der permanente Wandel von Gesellschaft und Staat in unserer Gegenwart, dem das politische und soziale Bewußtsein und Selbstverständnis nicht mehr zeitgerecht zu folgen vermag; man findet den eigenen Standort nicht mehr, weil er sich aus dem Bereich, in dem man aufgewachsen und durch den man geprägt worden ist, bereits verlagert hat;
 - c) der Pluralismus in Gesellschaft und Politik, der das Erscheinungsbild auch unserer staatlichen Gegenwart prägt, die Angst, daß das eigene Interesse in diesem pluralistischen Kräftespiel nicht ausreichend vertreten und behauptet werden kann, und die - häufig uneingestandene - Enttäuschung darüber, daß der Staat keine verbindlichen übergeordneten Maßstäbe zur Verfügung stellt, an denen man das eigene Verhalten verläßlich orientieren kann, um dadurch die eigene Existenz durch den Staat gewährleisten zu sehen.
 - d) vielleicht auch durch das enttäuschte Bedürfnis nach einem ideellen Engagement, für das die heutige Gesellschaft und der von ihr getragene Staat nur wenig verbindliche Ansatzpunkte bieten;
 - e) und schließlich im unmittelbaren Zusammenhang hiermit der Übergang vom irrationalen zum rationalen Staat, der sich seit über 200 Jahren vorbereitet hat, jetzt aber Wirklichkeit geworden ist."

Vgl. Müller, K., Zur Problematik des Verhältnisses von Bürger und Staatsgewalt, in: Mängel im Verhältnis von Bürger und Staat, Diagnose und Möglichkeiten einer Therapie, Verwaltungswissenschaftliche Abhandlungen 5, Hrsg. Thieme, W., Köln u. a. 1970, S. 13 f.

System, konkretisieren sich für den Bürger in den unteren Verwaltungsebenen¹⁾, rufen seinen Unmut über deren Reform hervor und machen den Faktor Bürgermeinung zu einem Imponderabilium ersten Ranges für Verwaltungsreformen.

Den Beweis für diese Behauptung liefert das Studium der Presse zur Verwaltungsreform. Das Spektrum des Interesses reicht von Uninteressiertheit²⁾ bis hin zu Aggressivität der Interessenwahrnehmung, die "die an Eigenbrötelei und Gleichgültigkeit gewöhnten Stadtväter"³⁾ konstatieren müssen. Dabei korreliert das Interesse an Verwaltungsreformen mit dem Ausmaß der Betroffenheit des Bürgers positiv, - und wie der bereits zitierten sozialwissenschaftlichen Untersuchung über Verwaltungsreform und soziales Verhalten in Nordrhein-Westfalen⁴⁾ zu entnehmen ist -, ebenfalls positiv mit dem Bildungsstand, dem monatlichen Einkommen und dem politischen Interesse, besonders bei parteipolitischer Gebundenheit, negativ mit dem Alter.

Für den Bürger konzentriert sich das Interesse an Neugliederungen auf greifbare Vor- und Nachteile; so sind ihm die Zugehörigkeit zur Ortsklasse, der Stromtarif, der Anschluß an das städtische Telefonnetz, der Milchpreis⁵⁾, die Höhe der Gewerbe- und Grundsteuern, der Großstadttarif der Autoversicherung, die Hundesteuer⁶⁾ und die Frage der Ausrüstung mit einem neuen Autokennzeichen oft wichtiger als die wesentlichen und übergeordneten Argumente einer Gebietsreform. Sprechen persönliche Vorteile für eine Reform, wird sie befürwortet,

-
- 1) Vgl. Werner, Fr., Das Unbehagen an und in der Verwaltung, in: Reformen für die Städte von morgen, Vorträge, Aussprachen und Ergebnisse der 14. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 21. bis 23. Juni 1967 in Bremen, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 22, Stuttgart u. a. 1967, S. 66
 - 2) Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 17.2.1971, S. 9
 - 3) Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 13.10.1970, Nr. 237, S. 2 (beide Artikel stehen nur stellvertretend für viele andere)
 - 4) Vgl. Ronneberger, Fr., Verwaltung und Öffentlichkeit, a.a.O., bes. S. 33 ff.
 - 5) Vgl. Nürnberger Nachrichten vom 22.2.1971, S. 11
 - 6) Vgl. Nürnberger Nachrichten vom 9.3.1971, S. 15

sonst überwiegend abgelehnt oder widerstrebend akzeptiert.

Wenn aber die Meinungen der Betroffenen oft nicht mehr sind als eine Addition von Irrationalitäten und Einzelinteressen, die sich widersprechen oder paralysieren können, fragt es sich, ob Bevölkerungsbefragungen oder -voten zur Verwaltungsreform sachlich gerechtfertigt und politisch wünschbar sind. Generelle Befragungen haben keinen konkret-räumlichen verwaltungspolitischen Wert. Meinungen aus der Bevölkerung zu speziellen Reformvorhaben sind für eine sachbezogene Reformpolitik nur bedingt verwertbar, wohl aber parteipolitisch nutzbar und damit nicht ohne Gewicht¹⁾. Ihr Nutzen kann in der Klärung der Ausgangsfronten, einer umfassenden Situationsanalyse, der Schaffung eines öffentlichen Diskussionsraumes und Stärkung demokratischer Verhaltensweisen, letztlich also in breiterer Partizipation, liegen; sie haben exploratorische, bewußtseinsbildende und Initiativfunktionen²⁾.

Eine Reihe von räumlich begrenzten Voten bzw. Volksbegehren ist ohne erhofften Effekt geblieben³⁾. Andererseits findet die vollzogene Gebietsreform auch nach gegensätzlichen Meinungen im Kraftfeld einer Partei dank der faktischen Kraft des Normativen, der Integrationsfunktion der Verwaltung und der vorherrschenden Tendenz, die einmal gewählte Partei wieder zu wählen, selbst wenn man in Fragen der Verwaltungsreform mit ihr nicht einer

1) Vgl. hierzu IV/3.4 und Schnur, R., Strategie und Taktik ..., a.a.O., S. 31; Schnur rät, mit Hilfe der Umfragetechnik das Gelände, auf dem Reformpläne zum Ziel gebracht werden sollen, auf mögliche Widerstandszentren aufklären zu lassen.

2) Vgl. hierzu auch Boer, J., Gemeinwesenarbeit, Community Organization - Opbouwwerk, Einführung in Theorie und Praxis, übersetzt und bearbeitet von Utermann, K., Stuttgart 1970, insbesondere S. 144 ff.

3) Vgl. Münchheimer, W., Raumordnungspolitische Aspekte ..., a.a.O., S. 62

Meinung war¹⁾, ihre demokratische Legitimation²⁾.

Auch Münchheimer³⁾ lehnt antizipierte Gebietsreformen in Form von Befragungen ab. Er vertraut der Kraft der parlamentarischen Gremien. Bevölkerungsabstimmungen über das Ja und Nein zu geplanten Einzelreformen⁴⁾ sind daher abzulehnen. Das Prinzip der totalen Demokratie, ohnehin vom Gesetzgeber nicht vorgesehen, versagt hier, weil es sich auf die Parzelle beschränkt und dem auf Ganzheit gerichteten Gemeinwohlprinzip eines modernen demokratisch-repräsentativen Sozialstaates entgegensteht.

3.3 Die kommunale Verwaltung als organisiertes Interesse

Spezialisierung und Funktionsdifferenzierung bilden die Ursache für den Rückgang des bürgerschaftlichen Engagements in der kommunalen Selbstverwaltung und damit für die Vorherrschaft der kommunalen Bürokratie in ihr. Die Vertreter der Bürgerschaft sind aufgrund der erhöhten Anforderungen an Sachkenntnis und zeitlicher Einspannung längst Spezialisten und in vielen Fällen "Berufsfunktionäre", so daß sich die Grenzen zwischen Exekutive und Legislative verwischen und Verwaltung und Stadt- oder Gemeinderat immer mehr als ein Handlungssystem erscheinen, in dem sie trotz unterschiedlicher Aufgabensetzung und mancher Streitpunkte eigene Interessen entwickeln und

-
- 1) Vgl. Ronneberger, Fr., Verwaltung und Öffentlichkeit, a.a.O., S. 47; bei der Befragung gaben 47,4 % aller Befragten an, "sie würden ihre Partei auch dann wählen, wenn sie wüßten, daß sie in Fragen der Verwaltungsreform anderer Meinung sei als sie selbst. Diesen 47,4 % stehen 31,6 % gegenüber, die eine Reform zur Schicksalsfrage ihrer Parteiwahl machen würden. 16,3 % können sich nicht entscheiden, sie zögern und antworten mit 'vielleicht'".
 - 2) Vgl. z. B. auch die Ergebnisse der auf Grund der Gebietsreform erforderlich gewordenen Nachwahlen in Rheinland-Pfalz 1970, bei denen sich die regierende und reforminitiiierende CDU behaupten konnte. Auch wenn es hierbei de iure um die Wahl parlamentarischer Gremien ging, ist ihr de facto die demokratische Legitimation anzuerkennen; vgl. Kommunalpolitische Blätter, Heft 23, Jg. 1970, S. 1551
 - 3) Vgl. Münchheimer, W., Raumordnungspolitische Aspekte ..., a.a.O., S. 62
 - 4) Solche werden von einzelnen Bürgern oft in Leserzuschriften gefordert; vgl. Nürnberger Nachrichten v. 22.2.1971, S. 11

verfechten¹⁾. Die Repräsentation des bürgerschaftlichen Willens kann dabei in den Hintergrund gedrängt oder manipuliert werden, obgleich gerade in der Diskussion um die Verwaltungsreform Rat und Verwaltung oft mit der Bürgerschaft, der Gemeinde identifiziert werden. Verwaltung, Bürgervertretung und deren Repräsentanten werden also aktiv, wenn es pauschal heißt, "Randgemeinden wehren sich"²⁾, "Kreis F will sich nicht ändern"³⁾ usw.

Natürlich gibt es nicht die Meinung der Bürger der Gemeinde X, und vorhandene Meinungen werden selten oder zu spät artikuliert; es fehlen auch die geeigneten Kommunikationskanäle, um sie zur Geltung zu bringen. Also wird "die Verwaltung", und das sind in der Regel die Spitzen aus Verwaltung und Rat, von sich aus aktiv. Da beide derselben Gemeinde angehören und die Verwaltungsreform, vor allem die Gebietsreform, eine Interessenwahrnehmung nach außen hin verlangt, fällt diese nicht schwer.

Schwerer allerdings fällt die Beantwortung der Frage, ob in jedem Fall Gemeindeinteressen oder Interessen des genannten Handlungssystems vertreten werden. Das Feld kommunalpolitischer Machtstrukturen und Entscheidungsfelder ist noch unerforscht. Zu schwer ist die Zugänglichkeit der Informationen⁴⁾. Irrationale Argumente, ideologische

1) Dazu Weber, W., in: Die Stadt und ihre Bürger, a.a.O., S. 228: "Auf die Gefahr hin zu vergrößern, läßt sich sagen, daß ... Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik Sache eines Arrangements zwischen den kommunalen Parteiberufspolitikern und den Parteiapparaten einerseits und dem Fachbeamtentum auf der anderen Seite wird, wobei naturgemäß die parteipolitische Seite meist die stärkere ist". Vgl. auch S. 229: "Der Gang der kommunalen Willensbildung zirkuliert zwischen der Verwaltung der Stadt, repräsentiert durch den Stadtdirektor (oder beamteten Bürgermeister), und den Ratsfraktionen mehr im Sinne eines Internums, in dem die Beteiligten sich selbst genügen".

2) Vgl. Nürnberger Nachrichten vom 5.3.1971, Nr. 53 N, S. 21

3) Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 23.2.1971, Nr. 46, S. 11

4) Daß Verwaltung und Rat, also Exekutive und Legislative der Gemeinde, auch in der Abwehr wissenschaftlicher Untersuchungen über ihr "Innenleben" einig sind, geht aus einer Begründung der Nichtuntersuchung kommunaler Macht-

Vorurteile, die Unsicherheit über die zukünftige eigene Position vermischen sich mit Sachargumenten. Die Kontrahenten verlieren einmal ihr ureigenes persönliches Interesse niemals aus dem Auge¹⁾, zum anderen stellen sie ein organisiertes Interesse ihrer Gemeinde dar. Die Tatsache, daß es sich hierbei um ein partiell-öffentliches Interesse handelt, mindert nicht die Kraft und Einseitigkeit, mit der es vertreten werden kann. Für dieses Interesse gelten letztlich die gleichen Regeln wie für die Ausübung eines jeden Interesses überhaupt.

In der Gebietsreform will jeder mehr, keiner weniger²⁾.
Der kommunalpolitische Egoismus hat noch längst nicht

strukturen von R. Mayntz hervor. "Die Tatsache, daß die Untersuchungsgemeinde in dieser Arbeit nicht anonym bleibt, erfordert eine gewisse Rücksichtnahme insbesondere bei der Behandlung kommunalpolitischer Fragen. Eine Institutionsanalyse hätte leicht den Vorwurf der 'Werks-spionage' zeitigen und die ganze Arbeit schwer belasten können. So wird es leider auch nicht möglich sein, viel diskutierte Probleme wie die Verbürokratisierung und Verfachlichung der Selbstverwaltung zu behandeln, etwaige Diskrepanzen zwischen formaler Satzung und wirklichem Geschehen aufzudecken, die formalen und informellen Einflußquellen einander gegenüberzustellen und die Prozesse des Entscheidungshandelns in ihrem wirklichen Ablauf zu verfolgen." Vgl. Mayntz, R., Soziale Schichtung und sozialer Wandel in einer Industriegemeinde, Stuttgart 1958, S. 248; vgl. auch Bahrdt, H. P., Die moderne Großstadt, 2. Aufl., Hamburg 1969, S. 162, der die gemeindliche Willensbildung und Machtausübung als Tabu bundesrepublikanischer Stadtforschung bezeichnet.

- 1) Das Alimentationsprinzip enthält ja noch keine konkreten Garantien für die soziale Stellung und den beruflichen Aufstieg des Beamten, für Verhinderung finanzieller Nachteile infolge eines neuen Dienst-sitzes, Vermeidung langer Trennung von der Familie oder z. B. für den Wunsch älterer Beamter, am alten Dienstort zu verbleiben; daher finden sich angesichts der persönlichen Interessen der von der Gebietsreform besonders betroffenen Beamten in zunehmendem Maße Forderungen oder Versicherungen, eventuelle Nachteile in großzügiger Weise zu verhindern bzw. abzubauen. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 10.3.1971, S. 19 unter dem Titel: "Wenn das Landratsamt abzieht", und Kommunalpolitische Blätter, Heft 4, Jg. 1971, S. 211.
- 2) Vgl. Nürnberger Nachrichten vom 10.2.1971, S. 13

einem Kooperationsdenken Platz gemacht. "Die Grundvorstellung inselhafter (isolierter) kommunaler Einheiten, die auf einen ideellen Mittelpunkt in ihrem Gebiet zentriert sind, beherrscht noch weitgehend das kommunalpolitische Denken"¹⁾. Mäding spricht angesichts bizarrer Gemeindegrenzen und zerklüfteter Gebietskörperschaften von einem "Bild mosaikartiger Bereiche individueller Verwaltungspolitik"²⁾. Empfohl die KGSt³⁾ noch 1963 die Intensivierung der gemeindenachbarlichen Zusammenarbeit und die überörtliche Erfüllung von kommunalen Aufgaben und versuchte sie, den Kooperationsgedanken der privaten Wirtschaft zu entlehnen und ihn in das Bewußtsein der Verwaltung zu tragen, so mußte die gleiche Stelle in einem späteren Gutachten feststellen⁴⁾, daß in der Regel zunächst nur die örtliche, isolierte und eigenständige Lösung der Verwaltungsprobleme versucht und die Zusammenarbeit in einem erweiterten Rahmen meist nicht von vornherein in Betracht gezogen werde. Für Kooperation und Verwaltungsintegration scheint daher zu gelten: "Erst der Zwang heiligt die Mittel"⁵⁾.

Welches sind die Gründe dieses Konkurrenzkampfes aller Gemeinden gegen alle⁶⁾? Liegen sie allein in den hinlänglich bekannten Mängeln der Finanz- und Steuerverfassung und der Finanznot der Kommunen aufgrund expandierender Verwaltungszuständigkeiten und -leistungen bei steigenden Kosten? Oder reduziert sich die gewollte Verwaltungsdesintegration bzw. hinausgezögerte -integration auf menschlichen Egozentrismus, der als kommunalpolitischer Egoismus aus lokaler Sicht zunächst legitim⁷⁾

1) Mäding, E., Administrative Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften, a.a.O., S. 5

2) Ebenda

3) Im Gutachten ZZ I, a.a.O., S. 15

4) Vgl. ZZ II, a.a.O., S. 11. Man beachte auch, daß der eben zitierte Aufsatz von Mäding, dem Hauptgutachter der KGSt, 1969 erschien.

5) Vgl. ZZ II, S. 11 f.: "Zunehmende Schwierigkeiten, den Finanz- und Personalbedarf für die drängenden Aufgaben der Kommunalverwaltungen zu decken, führen in letzter Zeit mit einer gewissen Zwangsläufigkeit dazu, Zielsetzung und Ausgangsbasis des Verwaltungshandelns zu überdenken".

6) Vgl. FAZ vom 15.8.1968, S. 4

7) So etwa Neuffer, M., Referat in der Sendung "Über die

erscheint, aus überörtlicher Sicht und aus Gründen des Gemeinwohls aber nicht mehr vertreten werden kann? Bezieht sich das "Parkinson'sche Gesetz" dann nicht nur auf die Behördenorganisation, sondern auch auf die von ihr verwaltete Gemeinde, wonach mehr Einwohner, mehr Siedlungskomplexe und mehr Unternehmen, mehr Steueraufkommen und Finanzkraft nicht nur mehr Gewicht der Gemeinde im Zentralitätsgefüge, sondern auch mehr politische Bedeutung verheißen, die sich letztlich auf die Verwaltung und die politischen Spitzen der Gemeinde niederschlägt¹⁾?

Schwieriger als die Darstellung eines Idealbildes der Gestaltung in Stadtregionen dürfte der Nachweis sein, daß tatsächlich alle Beteiligten ein elementares Interesse an der Überwindung isolierter Gestaltungsversuche haben²⁾. Denn "wenn die Kommunalverwaltungen an den herkömmlichen Denk- und Verfahrensformen gebietskörperschaftlicher Individualität festhalten, obwohl die sozial-ökonomische Struktur vielfältige zwischengemeindliche Verflechtungen aufweist, besteht die Gefahr, daß dringende kommunale Aufgaben nicht oder nur ungenügend erfüllt werden und berechnete Bedürfnisse und Interessen der Bürger unbefriedigt bleiben"³⁾. Der nur graduelle Unterschied zwischen der Maximierung örtlich begrenzten Partialwohls und der Optimierung des Gemeinwohls macht es schwer, die Grenze zwischen legitimem und illegitimem Verwaltungshandeln zu erkennen und zu ziehen.

Die Folge einseitiger Verwaltungspolitik sind oft Verwaltungszusammenschlüsse, die sich gegen die zentrale Stadt

Zukunft in den Stadtregionen", a.a.O., S. 21

- 1) Zur Kritik an den sog. Parkinsonschen Gesetzen vgl. neuerdings Klüber, H., Die Parkinsonschen Gesetze, in: Kommunalwirtschaft, Heft 2, 1971, S. 61 - 63
- 2) Vgl. Lenort, N. J., Entwicklungsplanung in Stadtregionen, a.a.O., S. 168
- 3) Gutachten ZZ I, a.a.O., S. 15

richten¹⁾. Mit Hilfe dieser Zusammenschlüsse wollen sich die vor den Toren liegenden Gemeinden der für die einheitliche Gestaltung des Stadt-Umland-Raumes notwendigen Eingemeindung, die für sie immer noch ein "Schreckgespenst zu sein scheint"²⁾, entziehen³⁾. Auch die Bildung von sogenannten Samtgemeinden steht oft einer durchgreifenden Reform entgegen⁴⁾, denn solche Zusammenschlüsse sind nicht immer leitbildgerecht⁵⁾. "Die Kreise fördern solche Bestrebungen gelegentlich gern, weil, wie sie glauben, das Gleichgewicht innerhalb der Kreise besser gewahrt bliebe"⁶⁾.

Zwischen Stadt und Umland besteht ein Mißtrauensverhältnis, das teils historisch bedingt ist⁷⁾, teils aus der strukturellen Disparität genährt und noch immer stark von

-
- 1) Z. B. die angestrebte Sechsergemeinschaft, zwischen den Städten Erlangen und Fürth gelegen, vgl. Nürnberger Nachrichten vom 24.2.1971, S. 13; vgl. auch Der Städtebund, Heft 5, 1970, S. 107; der niedersächsische Städtebund bezeichnet solche Zusammenschlüsse als "Sperrlösungen".
 - 2) Vgl. Willing, G., Verwaltungsprobleme des städtischen Großraumes, Kiel 1953, S. 6
 - 3) Vgl. Der Städtebund, Heft 5, 1970, S. 107
 - 4) So führt der niedersächsische Städtebund aus: "Von den 241 Samtgemeinden sind über 200 praktisch 'leere Hüte', unter denen sich aber über 1000 kleine und kleinste Einzelgemeinden verbergen. Allein im Bezirk Lüneburg gibt es von den 4 Samtgemeinden mit 486 Einzelgemeinden (Stand 31.12.1968) 413 Gemeinden unter 400 Einwohner. Sie stehen jetzt unter Naturschutz. Ferner erfüllen in Niedersachsen von 241 Samtgemeinden nur 17 die berechtigten Forderungen der Absichtserklärung ... nach 7000 - 8000 Einwohnern, wobei diese Zahl in 13 Fällen nur durch Einbeziehung eines zentralen Ortes erreicht wird Von den Aufgaben dieser Samtgemeinden, die nur selten über reine Pflichtaufgaben und Massenarbeiten hinausgehen, ist ganz zu schweigen." Vgl. Der Städtebund, Heft 5, 1970, S. 107
 - 5) Vgl. Lehnert, R., Das alte Reformkonzept wurde begraben, in: Die demokratische Gemeinde, Heft Nr. 12, 1970, S. 1191
 - 6) Vgl. Der Städtebund, Heft 5, 1970, S. 107
 - 7) Dieser Hinweis bezieht sich auf "rigorose" Eingemeindungen der Vorkriegszeit

Gefühlen getragen wird¹⁾. Hinter diesem Mißtrauen steht die Angst vor Bevormundung, ungenügender Repräsentation der Umlandgemeinden in überlokalen Gremien, vor materiellen und immateriellen Verlusten, vor subjektiv stadtorientierten Lösungen und vor der Möglichkeit, von der Reform als "Residuum" vergessen oder vernachlässigt zu werden. Schon eine Stärkung der Koordinierungsmöglichkeiten innerhalb der Stadtregion bedeutet vielen Umlandgemeinden eine Stärkung des Einflusses der zentralen Stadt auf Kosten eben dieser Gemeinden, deren Initiativen zum Wohle des eigenen Ortes sie dadurch eingeschränkt sehen²⁾. Die Furcht vor Unterrepräsentation hat insofern eine reale Grundlage, als das Stimmenverhältnis Stadt-Umland immer dann zugunsten der Kernstadt ausfällt, wenn ihm die proportionale Verteilung der Bevölkerung zugrunde liegt³⁾. Die Schwierigkeiten, hier eine Stadt- und Umlandbelange gleichermaßen berücksichtigende Lösung zu finden, zeigten sich auch in den Bemühungen des Verbandes Großraum Hannover um adäquate Stimmenanteile von Stadt- und Umlandgemeinden.

Jede Strukturanpassung hat zumindest in der kurzen Sicht individuell Begünstigte und individuell Benachteiligte⁴⁾; das gilt für Bevölkerung, Wirtschaft und öffentliche Ver-

- 1) Vgl. Balthasar, J., Eingemeindungspolitik und Verwaltungsorganisation, eine Studie über die kommunale Neugliederung des mittleren Ruhrgebiets, Köln und Berlin 1970, S. 33; hierher gehört auch die "traditionelle" Großstadtkritik, auf die nicht näher eingegangen zu werden braucht.
- 2) Vgl. Albers, G., Referat in der Sendung "Über die Zukunft in den Stadtregionen", a.a.O., S. 13
- 3) Balthasar führt als Beispiel für den Stadt-Land-Gegensatz die Stimmenverteilung im Preußischen Landtag an: "Bei den Landtagswahlen von 1928 waren 36 % der gültigen Stimmen in den Landgemeinden abgegeben worden. Der Anteil der aus Landgemeinden stammenden Abgeordneten betrug jedoch nur 15,9 %. Aus den kreisangehörigen Städten stammten 16,1 % der Stimmen und 10,3 % der Abgeordneten. In den Landkreisen Preußens waren zusammengekommen 52,1 % der gültigen Stimmen abgegeben worden, die Landkreise wurden jedoch nur durch 26,2 % der Abgeordneten vertreten." Vgl. Göb, J., Die Gemeinden in Staat und Gesellschaft, Sieburg 1966, S. 130, zit. nach Balthasar, J., Eingemeindungspolitik und Verwaltungsorganisation, a.a.O., S. 34
- 4) Vgl. Jonas, Fr., Probleme des Staatseingriffs bei wirtschaftlichen Strukturanpassungen, in: Der Staat, Bd. 2, Jg. 1963, S. 279 ff.

waltung gleichermaßen. Daher gibt es in Fragen der Gebietsreform keine einheitliche Stellungnahme der Betroffenen, "sondern regelmäßig verteidigende Positionen der potentiellen 'Verlierer' und angreifende derer, die sich eine 'Gewinn'-Chance ausrechnen. Man findet deshalb die Landkreise speziell der Ballungsrandzonen regelmäßig in Abwehr gegen Eingemeindungen in kreisfreie Städte"¹⁾, denn die Furcht vor subjektiv stadtorientierten Lösungen ist nicht immer unbegründet²⁾. Selbst großzügig stadtorientierte Lösungen stellen noch keine großräumigen Lösungen dar, und der verbleibende Rest eines Landkreises nach Eingemeindungen darf kein Zerrbild seiner selbst werden³⁾. Daher wehren sich zu Recht gerade die Kreise gegen Modelle, in denen sie nur noch als Reformresiduum bezeichnet werden können.

Die Lösung des Stadt-Umland-Problems ist nicht ohne Kreis und Kreisreform möglich. Eine Kreisreform aber wirft auch die Frage der zweckmäßigen Gliederung der Bezirke auf, so daß eine Reform, die diesen Namen verdient, alle Verwaltungsebenen einbeziehen muß. Daß diese Allbetroffenheit die vorrangige Lösung des Stadt-Umland-Problems nicht beschleunigt, liegt auf der Hand.

Betroffen sind auch die kommunalen Spitzenverbände, die die Interessen ihrer Mitglieder auf einer höheren Ebene generalisierend in der Regel insoweit einseitig vertreten, wie dies dem Grad ihrer Betroffenheit entspricht⁴⁾.

-
- 1) Stern, Püttner, Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens, a.a.O., S. 77
 - 2) Vgl. hierzu die Beiträge von Kurze, A., zur Neuordnung des Aachener Stadt-Umlandes, in: Kommunalpolitische Blätter 11/70, S. 685 ff. und 12/70, S. 761 ff. und die Erwiderung des Landrates Tersluisen in: Kommunalpolitische Blätter 18/70, S. 1139 ff.
 - 3) Vgl. hierzu die Schaubilder des letztgenannten Beitrages auf den S. 1140 und 1141
 - 4) Vgl. Stern, Püttner, Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens, a.a.O., S. 75

Dadurch werden die Gegensätze verstärkt und die Standpunkte verhärtet; die Interessenverbände der Gemeinden, kreisangehörigen und kreisfreien Städte und der Landkreise scheinen auch zur Ideologisierung der Auseinandersetzung beizutragen, was freilich die Diskussion noch komplizierter macht. So wird der Begriff Stadtregion als zu stadtorientiert empfunden¹⁾, denn in regio stecke rex und das bedeute königlich beherrschte Landschaft, Herrschaftsbereich der Stadt. Daher wünschen sich die "potentiellen Verlierer" einen neutraleren Begriff, der auf das nachbarschaftliche Verhältnis und Aufeinanderangewiesensein mit Blickrichtung auf eine "partnerschaftliche Verbandslösung"²⁾ verweist; damit wird bereits die Suche nach geeigneten Begriffen unter verwaltungspolitischen Aspekten und unter steter Beachtung der eigenen Interessen geführt.

Staatliches und kommunales Interesse sind nicht immer deckungsgleich. Die Zielvorstellungen der Bezirks- und Landesregierung lassen sich nicht immer auf der Basis verwirklichen, die die Gemeinden wünschen³⁾. Auch kommt es zu Diskrepanzen zwischen den Auffassungen der obersten Landesbehörde und den Meinungen der nachgeordneten Kommunalaufsichtsbehörden⁴⁾. So werden von den Oberkreisdirektoren bzw. Landräten zum Teil unterschiedliche Auffassungen zur Frage der Eingemeindung vertreten, die dann in der Verwaltungspraxis ihren Niederschlag finden⁵⁾. Die Einheitlichkeit der Durchführung eines Reformkonzepts kann dabei erheblich gestört werden. Auf der anderen Seite fehlt es der Landesregierung an der nötigen Orts- und Problemnähe oder sie kommt mit gesetzlichen Regelungen so spät, daß bereits Vollzogenes wieder rückgängig gemacht werden

1) Vgl. die Diskussion im Anschluß an die Referate von Albers und Neuffer in der Sendung "Über die Zukunft in den Stadtregionen", a.a.O., S. 30 ff.

2) Ebenda, S. 31

3) Vgl. Lehnert, R., Das alte Reformkonzept ..., a.a.O., S. 1191

4) Vgl. der Städtebund, Heft 5, 1970, S. 106

5) Vgl. ebenda, S. 107

muß oder ein Nebeneinander von Sonderbehörden geschaffen wird¹⁾.

Staatliches und kommunales Interesse begegnen sich daher nicht ohne Mißtrauen; auf der einen Seite herrscht die Furcht vor isolierten Lösungen aus lokaler Blickfeld-einengung, auf der anderen die Angst vor staatlicher Machtkonzentration zu Lasten der unteren Verwaltungsebenen und besonders der Gemeinden, die verteidigend gern pauschal als Keimzelle der Demokratie und unterste Ebene bürgerschaftlicher Mitwirkung bezeichnet werden. Eingedenk der Tatsache, daß jede Landesregierung ihr eigenes Reformkonzept zu verwirklichen sucht, das Nachfolgende wieder umwerfen können²⁾, eröffnet sich für jeden Beteiligten eine Skala von funktionalen und dysfunktionalen Interessen, die auf der Suche nach kommunalen und persönlichen Vorteilen und Behauptungen, auf Kurzsichtigkeit und Uneinsichtigkeit des kompensatorischen Effekts partieller Reformen im Rahmen einer Gesamtreform basieren und das Prinzip der Freiwilligkeit erheblich in Frage stellen³⁾. Daher mehren sich die Stimmen, die diesem

1) Vgl. zum letzteren Vogel, H.-J., Die Region München, in: Kommunalwirtschaft, Heft 9, September 1970, S. 317: "Die starke Zurückhaltung des Freistaates Bayern gegenüber den vorhandenen regionalen Institutionen hat vor allem in dem am 6. Februar 1970 in Kraft getretenen Landesplanungsgesetz ihren Niederschlag gefunden. Durch dieses Gesetz ist dem Planungsverband die Fortschreibung des Regionalentwicklungsplanes, ja jede Tätigkeit auf dem Gebiet der Regionalplanung förmlich untersagt worden. Stattdessen schreibt das Gesetz die Bildung eines weiteren Verbandes vor, der sich zur Ausarbeitung von Regionalplänen der Hilfe der Regierung von Oberbayern bedienen muß. Diese wiederum kann den bestehenden Planungsverband zur Mitarbeit heranziehen. Im Ergebnis werden also künftig zwei Verbände, die in ihren Mitgliedern und in der Zusammensetzung ihrer Organe nahezu identisch sein dürften, die Arbeit leisten, die bisher ein Verband gut erledigt hat. Nur untersteht der eine Verband der Aufsicht des Innen- und der andere der des Wirtschaftsministeriums. Vielleicht ist das auch der Grund, warum man sich nicht auf einen Verband einigen konnte!"

2) Vgl. der Städtebund, Heft 11, 1970, S. 253 und 257

3) Interessant ist in diesem Zusammenhang eine Stellungnahme der US-Militärregierung für Deutschland vom November 1947

Grundsatz geringe Chancen zur Bewältigung der Strukturprobleme einräumen¹⁾ und die damit mehr oder weniger stark den staatlichen Eingriff - oft in vorsichtigen Formulierungen - zugunsten einer zukunftsorientierten, leitbildgerechten und großräumigen Raumplanung und Strukturreform befürworten, weil anders die Interessengegensätze nicht überwunden werden können. Auch die Gewährung von sogenannten "Fusionshonoraren" zur Förderung der Reformbereitschaft, obgleich nicht ohne Erfolg²⁾, spricht doch dafür, daß das

zur Territorialreform, zitiert bei Münchheimer, W., Raumordnungspolitische Aspekte der zukünftigen deutschen Verwaltungsstruktur, a.a.O., S. 9: "Even the most casual review of German history demonstrates that extraordinary circumstances have been required to achieve any reform in Germany's territorial organization. Only in the aftermath of revolution, or in the wake of a conqueror, or as the consequence of Prussian conquests, has any simplification taken place in basic units of German government; for efforts by the German people undertaken by their own volition, there is little in evidence today. Largely for this reason it is believed necessary that Military Government should determine the boundaries of future German states rather than to depend upon any voluntary action by the civil authorities. While this does not exclude consultation with appropriate German bodies, it must be understood that both initiative and final decision, will necessarily rest with the Allies."

- 1) Vgl. Willing, G., Verwaltungsprobleme des städtischen Großraumes, a.a.O., S. 63; Neuffer, M., Eine Zusammenschau, Fazit zur zweiten Fliegenden Pressekonferenz des Deutschen Städtetages, in: Die Stadt und ihre Region, a.a.O., S. 184; derselbe, Schlußwort in der Sendung "Über die Zukunft in den Stadtregionen", a.a.O., S. 40, Weber, W., Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, a.a.O., S. 56, v.d.Groeben, K., Die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft aus der Sicht der Staatsverwaltung, in: Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, a.a.O., S. 25; Lehnert, R., in: Demokratische Gemeinde 12/70, S. 1191, Tersluisen, E., in: Kommunalpolitische Blätter 18/70, S. 1139; Der Städtebund 5/70, S. 106 ff.; Die demokratische Gemeinde, Heft 7, Bonn 1970, S. 732 und Klüber, H., Freiwilligkeit oder Zwang bei der Gebietsreform, in: Kommunalwirtschaft, Heft 7, 1970, S. 243 ff.
- 2) Vgl. Die demokratische Gemeinde, Heft 3, 1971, S. 261 und Höller, H., Reformen im Kommunalbereich, in: Die demokratische Gemeinde, Heft 3, 1971, S. 211; vgl. auch Mosch, H. v., Die Zeit der Postkutschen ist längst vorüber, Gedanken zur Gebietsreform in Bayern, in: Kommunalpolitische Blätter, Heft 6, 1971, S. 332

Prinzip der Freiwilligkeit im Grunde versagt¹⁾.

So kann permanenter Widerstand gegen notwendige Reformen den Betroffenen die Möglichkeit nehmen, die Strukturprobleme ihres Raumes selbst zu lösen. Die Verlagerung der Initiativen auf höhere und ortsfernere Stellen aber birgt für die Kommunen ein höheres Risiko für die Berücksichtigung ihrer Interessen als die eigene Lösung der Strukturprobleme unter freiwilligen Opfern²⁾.

3.4 Parteiinteressen und Verwaltungsreform

Mit der Bewältigung der Strukturprobleme und dem Ausgleich der Interessengegensätze ist die Verwaltungsreform noch nicht realisiert, vielmehr bedarf sie der parlamentarischen Sanktionierung. Im Streit der Parteien über Für und Wider der Reform tauchen dann nicht nur die schon behandelten Problem- und Interessenkonstellationen auf, sondern weitet sich die Auseinandersetzung unter parteitaktischen Gesichtspunkten aus, obgleich "es für wirkliche Strukturprobleme der öffentlichen Verwaltung keine parteipolitischen Rezepte gibt"³⁾. Diese Ausweitung des Konflikts stellt dabei eine weitere Hürde für die Verwirklichung der Reform dar, weil die politischen Parteien, von der Staatspolitik herkommend, die Tendenz zur Polarisierung und Konfrontation in sich tragen⁴⁾. Damit werden Mittel und Ziele der Reform den Parteizielen untergeordnet; diese aber sind in erster Linie darauf gerichtet, politische Macht zu erringen

-
- 1) Diese Aussage wird auch dadurch bekräftigt, daß die Freiwilligkeit des Zusammenschlusses nur innerhalb eines bestimmten Zeitraumes gegeben sein soll (in Bayern z. B. bis etwa 1976), danach es aber möglich sein soll, Zusammenschlüsse von Amts wegen anzuordnen; vgl. Mosch, H. v., Die Zeit der Postkutschen ist längst vorüber, Gedanken zur Gebietsreform in Bayern, a.a.O., S. 332
 - 2) Vgl. Schnur, R., Voraussetzungen der Verwaltungsreform, in: Zeitschrift Kommunalpolitik, Verwaltungsstruktur, Kommunalarchiv des Rheinischen Gemeindetages, Bd. 1, Siegburg 1966, S. 38
 - 3) Schnur, R., Voraussetzungen der Verwaltungsreform, a.a.O., S. 47 und Lindner, Kein Platz in der Gemeinde für Parteipolitik in Reinkultur, in: Kommunalpolitische Blätter 11/71, S. 718
 - 4) Vgl. Weber, W., Die Stadt und ihre Bürger, a.a.O., S. 228

und zu festigen. Dadurch gerät die sich in ihrer Sachproblematik den Parteifronten entziehende Verwaltungsreform in den Strudel parteipolitischer Machtkämpfe. Der in der Opposition stehenden Partei fällt es dabei leicht, die schwierige Lage, in welcher sich die regierende Partei, gleich ob in Stadt, Land, Bezirk, Kreis oder Gemeinde, in Zeiten des Strukturwandels befindet, für ihre Zwecke auszunützen¹⁾, ihr Versäumnisse vorzuwerfen, um sie so in Verlegenheit zu bringen und selbst in der Öffentlichkeit als fortschrittlich zu erscheinen²⁾. Die regierende Partei glaubt daraufhin, in einem Zugzwang zu stehen, um dem "Odium der Rückständigkeit"³⁾ zu entgehen. Gleichwohl werden ihre Vorschläge von derselben Oppositionspartei nur allzu oft verworfen, ja die Exekutive kann sich des Rückhalts in der eigenen Partei nicht sicher sein⁴⁾. Ablehnung und Befürwortung konkreter Reformvorschläge lassen sich nicht mit Mitteln des Fraktionszwangs oder mit dem Appell an die Parteisolidarität erzwingen. Jeder, der sein Votum zur Reform zu geben hat, unterliegt einer territorialen Bindung⁵⁾, die stärker als die Parteibindung sein kann. Die Reform berührt persönliche Interessen des politischen Vertreters eines bestimmten Kreises oder Bezirks, da dieser sich hier verantworten muß und wiedergewählt werden will. Gerade die Gebietsreform kann aber zu anderen Sitzverteilungen in den parlamentarischen Gremien führen, die Proportionen können sich zugunsten einer

1) Vgl. Schnur, R., Voraussetzungen der Verwaltungsreform, a.a.O., S. 47

2) Vgl. derselbe, Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen, a.a.O., S. 16

3) Ebenda, S. 17

4) So auch Schnur, R., ebenda, S. 13; vgl. auch Wiesenthal, Fr., Der neue Landtag und die Verwaltungsreform, in: Kommunalpolitische Blätter 1/71, S. 7. Wiesenthal meint, daß die um einiges fortschrittlichere Konzeption des Innenministers der Bayerischen Staatsregierung von der CSU-Landtagsfraktion regelrecht getötet wurde. "Es ist nicht ganz offenzulegen, ob dies aus Unverständnis der Probleme moderner Verwaltungsführung, aus einem treuherzigen Traditionalismus oder aus dem Wunsch entstand, sich jede Ungelegenheit vom Leibe zu halten. Dabei sollte doch klar sein, daß auf die Dauer eine Strategie der Verwaltungsneuordnung nicht mit Erfolg durch bloße Taktik gegenüber angeblichen Wählerwünschen ersetzt werden kann."

5) Vgl. Schnur, R., Strategie und Taktik ..., a.a.O., S. 13

anderen Partei verschieben, so daß die Diskussion um die Gebietsreform auch vor dem Hintergrund der "Wahlarithmetik" geführt wird.

Reformpolitik kann sich damit auf ein Kurieren an Symptomen reduzieren. Der Wunsch, möglichst keinem weh zu tun, führt sie auf den Weg des geringsten Widerstandes. Tatsächlich ist der bisherige Verlauf der Verwaltungsreform im Stadt-Umland weitestgehend diesem Prinzip gefolgt; damit werden "lediglich die reparierten alten Verwaltungsformen wieder in Verkehr gebracht; ... die Reform bleibt 'immanent', das heißt, sie wählt und korrigiert innerhalb des alten Inventariums aus, das sie aber an keiner Stelle überschreitet. Man muß sie deshalb, wenn man sie qualifizieren will, eher restaurativ als progressiv nennen"¹⁾. Dieser eher restaurative als progressive Charakter bisheriger Verwaltungsreform²⁾ hat aber noch eine andere sehr gewichtige Ursache. Die Verwaltung ist nicht in der Lage, sozusagen von heute auf morgen neue Verwaltungseinheiten mit sämtlichen neuen Zuständigkeiten zu schaffen, Verwaltungseinheiten gewissermaßen vom Reißbrett auf die Realität zu übertragen; sie hat sich schon aus Gründen der Rechtssicherheit und Berechenbarkeit an gegebenen Strukturen zu orientieren, die sie nur in Teilreformen auf das angestrebte Niveau bringen kann³⁾ - dies im Interesse des

-
- 1) Becker-Marx, K., Das Stadt-Umland-Problem in der Verwaltungsreform - eine Zwischenbilanz, in: Kommunalwirtschaft, Heft 5, 1969, S. 197
 - 2) Vgl. Kaiser, A., Stand der Gebiets- und Verwaltungsreform in den Bundesländern, in: der städtetag, Zeitschrift für Praxis und Wissenschaft der kommunalen Verwaltung sowie ihrer wirtschaftlichen Einrichtungen und Betriebe, Heft 6, Stuttgart 1970, S. 287: "Die Reformer bedienen sich allenthalben - das sei hier ohne jede Wertung gesagt - eines bereits bekannten, konventionellen Instrumentariums an Verwaltungsmodellen und Organisationsformen."
 - 3) Dieser Meinung ist auch Jestaedt, wenn er sagt: "Leistungsfähige Selbstverwaltungskörperschaften können nur durch eine generelle Anpassung des vorhandenen Ordnungsgefüges an die Anforderungen moderner öffentlicher Verwaltung unter Anwendung bekannter verwaltungsorganisatorischer Mittel geschaffen werden: durch Eingemeindung (unter Errichtung von Bezirksverwaltungen), durch Bildung von

Bürgers¹⁾. Daher ist Anpassung, das heißt Reform in kleinen Schritten, eher zu befürworten als Unsicherheit infolge von Progressivität durch einseitige Fortschrittsgläubigkeit.

Dies ist jedoch keine Entschuldigung für den oft fehlenden politischen Schwung²⁾, mit dem nur eine Reform, die diesen Namen verdient, realisiert werden kann. Die Relativität jedes Reformvorschlages und das Ineinandergreifen von Teilreformen bedingen eine Allbetroffenheit, machen Interessenkollisionen unvermeidbar und sind der Grund ihrer schleppenden Realisation. Der politische Schwung geht aber nicht allein im "Hick-Hack der Interessengruppen"³⁾ verloren, er

Samtgemeinden, Einkreisung bisher kreisfreier Städte, Neuaufgliederung der Landkreise und schließlich durch die kommunalorganisatorische Erfassung der Regionen mit Hilfe von Regionalverbänden" (S. 175 f.) und S. 109: "In der Tat würde ... die geordnete überschaubare und berechenbare Erfüllung der Verwaltungsaufgaben ernsthaft gefährdet und das System verwirrt, wollte man (den) Grundbestand an verfaßten kommunalen Selbstverwaltungskörpern durch eine große Zahl von sondergesetzlichen Individualbildungen und durch interkommunale Verbindungen nennenswert vermehren." Vgl. Jestaedt, B., Kommunale Gemeinschaftsarbeit im Spannungsfeld der Gemeinden und Gemeindeverbände, Rechts- und Staatswissenschaftliche Dissertation, Marburg 1966

- 1) Nicht zuletzt deshalb weisen die Entwürfe der Verwaltungs- und politischen Praxis eine stärkere Anlehnung an gegebene Verwaltungsgrenzen auf und weichen besonders in diesem Punkte von den oft recht großzügig konzipierten Reißbrettmodellen ab. Gerade weil eine Neuorganisation des Stadt-Umland-Bereiches "sofort und notwendig eine Induktion für die Organisation des nächsthöheren, des mittleren Bereichs auslöst und .. damit in einer Kettenreaktion das gesamte Gefüge der Verwaltung in Frage stellt", muß bei jeder Konzeption auf die Kontinuität des Verwaltungsvollzugs Rücksicht genommen werden. Daher ist es eben nicht möglich, "die gesamte Verwaltung zur Disposition zu stellen". Vgl. Becker-Marx, K., Das Stadt-Umland-Problem in der Verwaltungsreform ..., a.a.O., S. 201 und 203
- 2) In diesem Sinne auch Bahrdt, H. P., Die moderne Großstadt, in: Die Stadt als Lebensform, a.a.O., S. 151
- 3) Ebenda

entbehrt des Rückhalts in breiteren Schichten der Bevölkerung, was freilich nichts über die Notwendigkeit aussagt, diese Schichten für die Verwaltungsreform zu mobilisieren.

In der Verwaltungsreform fehlt es den Parteipolitikern noch an "staatsmännischer Haltung", an Einsicht in die Sachnotwendigkeit und Bereitschaft zum Verzicht, aus der vor den Reformpolitikern stehenden schwierigen Aufgabe politisches Kapital zu schlagen¹⁾. "Man wird gewiß niemals das Ideal erreichen, wonach eine Opposition darauf verzichtet, der Regierung eine Reform zu mißgönnen und zu diesem Zwecke die Gefühle der einzelnen Betroffenen auch noch energisch zu mobilisieren, und wonach eine Regierung darauf verzichtet, das Gelingen einer Reform allein als parteieigene Leistung auszugeben, um so den Opponenten ins Hintertreffen zu bringen"²⁾. Schnur fordert daher, Strukturprobleme nicht zum Thema der Wahlkämpfe zu machen und mit der Lösung dieser Probleme sofort nach den Wahlen zu beginnen³⁾.

Der Grad der Reibungslosigkeit der parlamentarischen Behandlung und Verabschiedung einer sachlich begründeten Reform ist nach allem ein Maßstab politischer Reife der Parteien. In der Bundesrepublik aber muß der Weg zum kooperativen Föderalismus erst noch gefunden werden⁴⁾.

Angesichts der Schwierigkeiten der Realisation von Verwaltungsreformen bedarf es daher einer starken politischen Kraft, oftmals nur einer Persönlichkeit mit Durch-

1) Vgl. Schnur, R., Strategie und Taktik ..., a.a.O., S. 14; so wörtlich lautet auch ein Vorwurf der CSU gegen die SPD in Fragen der Verwaltungsreform in Bayern; lt. Auskunft des Bayer. Innenministeriums könne "die SPD offensichtlich der Versuchung nicht widerstehen, aus der unvermeidlich mit einer so grundlegenden Reform verbundenen Unruhe billiges politisches Kapital zu schlagen". Vgl. Kommunalpolitische Blätter 4/71, S. 211

2) Schnur, R., Voraussetzungen der Verwaltungsreform, a.a.O., S. 47

3) Vgl. ebenda

4) In diesem Sinne auch Schnur, R., Zeit für Reform, a.a.O., S. 38

setzungswillen und Standvermögen, die imstande ist, notfalls Reformen auch gegen einen Teil der Interessen aus der eigenen Partei durchzusetzen. Die Furcht vor dem Votum der Wähler braucht wegen des geringen Reagibilitätsgrades im Wahlverhalten nach Verwaltungsreformen dabei nicht allzu groß zu sein¹⁾.

V. Die Behauptung der kommunalen Position

Strukturbedingte Disparität zwischen Stadt und Umland, Interessendivergenz und die sich zwangsläufig ergebende Einseitigkeit der Interessenvertretung aus dem Blickfeld überlokaler Raumordnung und Verwaltung führen zu Behauptungen kommunaler Positionen der Umlandgemeinden als potentielle Verlierer mit Argumenten, die zum großen Teil der agrarstrukturellen Siedlungsepoche entstammen und dem Gedankengut des Freiherrn vom Stein oft ohne Modifikation entlehnt sind. Diese Argumente sollen im folgenden auf ihren Realitätswert hin untersucht werden. Dabei ist die große Zahl verwandter Argumentationen und sich überlagernder Motivationen unter sechs Hauptargumenten zusammengefaßt worden, die in und gerade wegen ihrer Schlichtheit in der kommunalpolitischen Diskussion am häufigsten genannt werden. In ihrem Kern sind sie politischen Ursprungs²⁾, während die unter VI genannten Maßstäbe mehr verwaltungsorganisatorischer, technischer Natur sind. Selbstverständlich aber haben letztlich auch diese ihren politischen Bezug.

1) Vgl. Ronneberger, Fr., Verwaltung und Öffentlichkeit, a.a.O., S. 47

2) In starker Generalisierung und Schematisierung tauchen die unter V/1.- V/6. genannten Argumente bei Wagener als politische Maßstäbe für den optimalen Neubau der Verwaltung auf. Jedoch ist der Abstraktionsgrad, auch in der "Bewertung der Maßstäbe im Verhältnis zueinander" so hoch, daß die konkret-verwaltungspolitische und -räumliche Relevanz verblaßt; vgl. hierzu Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 312 ff.

1. Kommunale Selbstverwaltung als Gegengewicht zur zentralen Staatsmacht

Das Grundgesetz wollte mit der Einführung des föderativen Systems und der Schaffung einer starken kommunalen Selbstverwaltung staatlicher Machtkonzentration und Willkür einen Riegel vorschieben. Seine Schöpfer handelten in romantischer Überhöhung des Selbstverwaltungsideals und überschätzten die Kooperationswilligkeit der Verwaltungseinheiten. Selbstverwaltungsromantik spielte ebenfalls mit¹⁾, als das Bundesbaugesetz in einem Zeitpunkt, als die Funktionsunfähigkeit separater Hoheitsplanung in einheitlichen Räumen schon hätte erkannt werden müssen, sämtlichen Gemeinden der Bundesrepublik die Planungshoheit verlieh und sie damit zum "kleinsten operativen Raum mit eigener Gebietshoheit"²⁾ für die Raumordnung machte; die seinerzeitige Hoffnung auf Interessenausgleich nach dem Prinzip der Freiwilligkeit bei der Zusammenarbeit hat sich nicht erfüllt.

Ausstattung mit und Ausübung von Planungshoheit sind ein Funktionsproblem und keine Zuständigkeitsfrage, denn "auch die klarste positiv-rechtliche Verbürgung von Entscheidungskompetenzen wird wertlos, wenn aus der Enge der Verflechtung heraus die Möglichkeiten autonomer Gestaltung immer mehr zusammenschrumpfen und Ratsbeschlüsse nur noch Reaktionen auf die die Gemeinde überrollenden Entwicklungen darstellen"³⁾. Wagener stellt mit Recht fest, "daß ein sehr hoher Prozentsatz der Gemeinden weder ihrer Verwaltungskraft noch ihrer Fläche, noch überhaupt ihrem eigenen Willen nach Planungshoheit ausübt"⁴⁾. Auch auf anderen

-
- 1) So auch Wagener, Fr., Unbeantwortete Fragen der Kommunalverwaltung an die Verwaltungswissenschaft, a.a.O., S. 42
 - 2) Hessing, Fr.-J., Die Gemeinden in der räumlichen Ordnung, R 2.2.2 Informationsbrief für Raumordnung, Mainz 1968, S. 3
 - 3) Neuffer, M., Planungshoheit der Gemeinde oder der Region? in: Polis und Regio, aa.O., S. 93
 - 4) Wagener, F., Unbeantwortete Fragen der Kommunalverwaltung ..., a.a.O., S. 43

Gebieten begibt sich ein Großteil der Gemeinden mangels ausreichender Finanz- und Leistungskraft aus Sachzwang heraus, durch Förderung oder Duldung der Aufgabenverlagerung auf den Kreis oder in Stadtregionen auf die zentrale Stadt der Möglichkeit, die Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises vor überkommunalem Zugriff zu schützen¹⁾.

Das Versagen freiwilliger Kooperation aber, die die Mängel ohne Zugriff des Staates beseitigen könnte, macht dessen Eingriff geradezu notwendig. Die Abwehr staatlicher Einflußnahme wird u. a. mit dem Argument geführt, die Gemeinden seien die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus, sie "anzutasten" heiße, am Fundament der Demokratie rütteln; ein Funktionieren der Demokratie setze politisch gesunde Selbstverwaltungseinheiten mit starker Bürgerbeteiligung voraus²⁾. Dabei wird übersehen, daß die Ausdehnung der staatlichen Sphäre kein originärer politischer Willensakt ist, sondern letztlich Folge des sozialen Wandels und daß die kommunale Selbstverwaltung ihr "Aktivierungspotential" in der Bürgerschaft weitestgehend zugunsten überlokaler Orientierung und Interessennahme oder durch hauptberufliche Absorbierung der Bürger verloren hat³⁾. Einschaltung und demokratische Schulung des Bürgers an anderen Stellen des demokratischen Prozesses und Staatsaufbaues⁴⁾, sofern sie überhaupt erfolgen, sind min-

1) Vgl. hierzu oben II/4.

2) Vgl. Bahrdt, H. P., in: Kommunale Selbstverwaltung - auch morgen noch? a.a.O., S. 3

3) Dazu Oswald: "Die Reden der Kommunalpolitiker und der Tenor der sich mit Kommunalpolitik beschäftigenden Bücher und Zeitschriften erwecken den Eindruck, daß die Demokratie auf nationaler Ebene nicht funktionieren könne, wenn sich die Bürger nicht auf kommunaler Ebene beteiligten. Dieser Zusammenhang ist bisher nirgends nachgewiesen." Vgl. Oswald, H., Die überschätzte Stadt, ein Beitrag der Gemeindesoziologie zum Städtebau, Texte und Dokumente zur Soziologie, Studien des Instituts für Soziologie der Universität Freiburg, Hrsg. H. Popitz, Freiburg 1966, S. 184; vgl. hierzu auch IV/3.1 und die folgenden Ausführungen, besonders V/2.

4) Z. B. an Schulen und Universitäten, in Behörden, Betrieben, Vereinen, Parteigruppen, Verbänden usw., vgl. Oswald, H., Die überschätzte Stadt, a.a.O., S. 185

destens ebenso legitim und für das gesamte politische System im weitesten Sinne nützlich wie ihre Aktivierung in der Gemeinde. Dies ergibt sich auch als Konsequenz beruflicher und räumlicher Mobilität, der fluktuierenden und weitgefächerten Interessen und parteilicher Präferenzen. Die "Aktivierung bürgerschaftlichen Gemeinsinns" durch kollektive und unmittelbare Mitentscheidung aller Gemeindebürger ist dem Wesen repräsentativer Demokratie ebenso fremd wie sie heute praktisch nicht mehr realisierbar ist.

Wenn das Argument der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung als Gegengewicht zur zentralen Macht des Staates im Zeitpunkt der Reform ins Feld geführt wird, ist zu fragen, ob nicht weniger, aber leistungsstarke Selbstverwaltungseinheiten ein besseres Gegengewicht bilden können als ein Gemisch von wenigen starken und vielen schwachen Einheiten. Für leistungsschwache Gemeinden kennt das Grundgesetz ohnehin keine Existenzgarantie¹⁾. Daher sticht das Argument für die kleinen Gemeinden im Umland der Städte nicht. Vielmehr ist gerade aus dieser Argumentation heraus entweder ihre Eingemeindung oder eine Aufgabenverlagerung bei modifizierter Selbständigkeit zu fordern.

Erfolgreiche Kommunalpolitik wird heute zum großen Teil überlokal betrieben²⁾. Das wird am wachsenden Einfluß der kommunalen Spitzenverbände deutlich und gilt für alle Formen interkommunaler Kooperation ebensosehr.

2. Die Gemeinde als Quelle bürgerschaftlicher Mitwirkung

Die Unzulänglichkeit der Leistungsverwaltung kleiner Gemeinden wird oft mit dem Hinweis auf die örtliche Verbundenheit

1) Vgl. hierzu auch Görg, H., Sind Verfassungsbeschwerden der von Gebietsänderungen betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände noch sinnvoll? in: Kommunalpolitische Blätter, Hefte 17 und 18, Jg. 1970, S. 1049 - 51 und 1125 - 26

2) Vgl. Thiele, W., Die kommunale Selbstverwaltung in der heutigen Zeit, a.a.O., S. 207

der Einwohner und die daraus gefolgerte Notwendigkeit der möglichst selbständigen Aufgabenerfüllung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und der Möglichkeit der Mitwirkung der Gemeindebürger in den örtlichen Entscheidungsgremien verteidigt. Dabei wird die Gemeindeordnung zitiert¹⁾, in der noch von örtlicher Verbundenheit die Rede ist. Die Realität sieht aber so aus, daß erstens auch die kleinen Gemeinden im Umland der Städte das Desinteresse des Bürgers grundsätzlich vorfinden und daß zweitens der kommunalen Führung die Ausschaltung des Bürgers aus dem kommunalen Entscheidungsprozeß nicht immer unlieb ist. Bei der Wahl zwischen Mitwirkung der Bürger einerseits und dem Verwalten ohne Einmischung andererseits entscheidet sich die kommunale Führung häufig für letzteres, "ohne daß damit das erstere aus ihren Reden und Argumentationen verschwände"²⁾. Da es allgemeingültige Determinanten für das Desinteresse gibt, gelten diese auch für den Einwohner einer kleinen Gemeinde; wenn das Desinteresse noch dazu "mit einer die Bevölkerung ausschließenden Praxis der kommunalen Entscheidungsinstanzen"³⁾ korreliert, ist die Gleichgültigkeit des Bürgers gegenüber dem kommunalen Geschehen das Ergebnis.

Welches sind die gesamtgesellschaftlichen und verwaltungspraktischen Determinanten des Desinteresses? An der Spitze steht die überlokale Verflechtung und Orientierung des Menschen. Zu Recht stellt Oswald⁴⁾ fest, daß das Desinteresse an der Lokalpolitik nur ein Teil des allgemeinen Desinteresses an den Lokalgruppen und daß dieses Ergebnis einer gesellschaftlichen Entwicklung irreversibel sei. Dies gelte auch für die politische Orientierung, denn "die außerhalb der Gemeinden fallenden

1) Z. B. § 16 Abs. 1 der Niedersächsischen Gemeindeordnung, vgl. auch Gutachten ZZ II, a.a.O., S. 43

2) Oswald, H., Die überschätzte Stadt, a.a.O., S. 157

3) Ebenda, S. 149

4) S. 176

politischen Entscheidungen (sind) für die Lebenssituation des einzelnen fast immer wichtiger ... als die in der Gemeinde zu lösenden Probleme" ¹⁾. Als weitere Gründe nennt er die fehlende Entscheidungsfähigkeit in Personalfragen aufgrund der Anonymität der kommunalen Führung und die mangelnde Sachkenntnis des Bürgers, verbunden mit einem ausgesprochenen Vertrauen zum Fachmann in der Verwaltung ²⁾.

Auch wenn Oswalds Buch der Stadt und dem Städtebau gewidmet ist, läßt sich unschwer erkennen, daß die angeführten Gründe bis auf die fehlende Entscheidungsfähigkeit in Personalfragen aufgrund der Anonymität der kommunalen Führung auch für die kleinen Gemeinden im Umland der Städte Gültigkeit haben, und selbst hier führt die Kenntnis von Person und Politik in der Regel nicht zur Abwahl durch den Bürger mittels Stimmzettel, wenn Interessendivergenzen auftreten. Dafür sorgt die Mediatisierung durch die Parteien ³⁾ und die geringe Neigung der Bevölkerung, bei Meinungsabweichungen in Sachfragen eine andere Partei zu wählen.

Warren ⁴⁾ reduziert die Komplexität der Bestimmungsgründe mangelnden bürgerschaftlichen Engagements auf Professionalisierung, Autoritätsbewußtsein und Fachgläubigkeit, die Verwaltung und Rat während der Wahlperioden eine relative Unabhängigkeit und Kritikunempfindlichkeit gestatte. Die tiefere Ursache der Nichtbeteiligung der Bürger am kommunalen Entscheidungsprozeß liegt in der Inkompatibilität von Verwaltungseffektivität und bürgerschaftlicher Mitwirkung, letztlich zwischen Effektivität und Demokratie. Nicht zuletzt deshalb bedingt das Funktionieren der Demokratie die Einschaltung parlamentarischer Vertretungen der

1) Oswald, H., Die überschätzte Stadt, a.a.O., S. 181

2) Vgl. S. 178 f.

3) Weber sagt, daß die Bürgerschaft infolge der parteipolitischen Durchdringung des Kommunalsystems von der Teilhabe an den kommunalpolitischen Vorgängen abgeschottet werde; vgl. Weber, W., Die Stadt und ihre Bürger, a.a.O., S. 228

4) Vgl. Warren, R. L., Bürgerschaftliche Tätigkeiten in einer deutschen Großstadt, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. IX, 1957, S. 441 ff.

Bürgerschaft. Bei dem Versuch größtmöglicher Beteiligung der Bürgerschaft an der Erledigung der gemeindlichen Aufgaben wird eine größtmögliche Effektivität der Verwaltung nicht erreichbar sein¹⁾. Im kommunalen Entscheidungsprozeß und Ablauf des Verwaltungshandelns, die schnell, sachgerecht und billig sein sollen, wird die Einschaltung der Bürgerschaft als bremsend und störend empfunden. So ist das Bürgerbegehren in Baden-Württemberg²⁾ zwar ein gesetzlich sanktioniertes, praktisch aber durch Einbau von dem konstruktiven Mißtrauen artverwandten Klauseln totes geborenes Kind verbaler Vorstöße zugunsten eines bürgerschaftlichen Engagements, so daß Oswald³⁾ zu dem Urteil kommt, der Gesetzgeber habe die Gemeinde vor Bürgerbegehren schützen wollen, die "Gefahr" einer Bürgerintervention sei fast gänzlich ausgeschaltet.

Von der Aktivierung bürgerschaftlicher Mitwirkung in den Gemeinden wird zwar bei jeder Gelegenheit gesprochen, einiges deutet aber darauf hin, daß die konkrete Einschaltung des Bürgers in den Entscheidungsprozeß nur in Einzelfällen von der kommunalen Praxis und von der Bevölkerung gewünscht wird oder von letzterer praktiziert werden kann. Die zur Selbstbehauptung angeführte Mitwirkungsmöglichkeit in kleinen Verwaltungseinheiten darf auch nicht mit Wahlaktivität, Besuch von Gemeinderatssitzungen, Mitgliedschaft in Bürgervereinen, Bürger- und Leserbriefen und dem Besuch von gelegentlichen Bürgerversammlungen identifiziert werden⁴⁾. In allen diesen Fällen liegt kein wirkliches, nachhaltiges Engagement vor. Dem Bürger ist, vor die Wahl zwischen Effektivität und persönlichem Engagement gestellt, die gute Verwaltungs-

1) Vgl. Grauhan, R.-R., Diskussionsbeitrag auf dem 1. Forschungskolloquium des Vereins für Kommunalwissenschaften, a.a.O., S. 73 ff.

2) Hierzu eingehend: Ardelt, A., Erfahrungen mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund von § 21 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Diss. Heidelberg 1960, über die Mängel vgl. speziell S. 253 ff.

3) Vgl. Oswald, H., Die überschätzte Stadt, a.a.O., S. 155 f.

4) Vgl. ebenda, S. 167 ff.

leistung erheblich wichtiger als die Bindung an seine Gemeinde¹⁾, auch wenn er dies nicht erkennt oder nicht erkennen kann.

Den Realitäten kann vielmehr durch Schaffung einer produktiven bürgerfreundlichen und bürgernahen Verwaltung Rechnung getragen werden, die den Verlust des bürger-schaftlichen Engagements durch größere Publizitätsfreude, durch Transparenz des kommunalen Entscheidungsprozesses, - das bedeutet unter anderem auch Verdeutlichung der Re-präsentationsfunktion parlamentarischer Vertreter -, durch mehr Ansprache des Bürgers und neue Formen bürger-schaftlicher Teilhabe ausgleicht. Ein Ansatzpunkt wäre das Interesse des Bürgers an möglichst guten Versorgungs-leistungen²⁾, dem das Verständnis funktionaler Integra-tion zugrunde liegt.

3. Die Wahrung kommunaler Individualität

Die Behauptung der kommunalen Position der Umlandgemein-den wie der kleineren Gemeinden überhaupt wird oft auch mit dem Argument der Wahrung der Individualität und Eigen-art der kleinen Gemeinden geführt. Hier ist zu fragen, ob mit diesem Argument die Erhaltung kommunaler Selbständig-keit oder die Häufung von gemeindespezifischen und lage-bedingten Eigenheiten gemeint ist, die eher Kennzeichen einer lokalen Individualität sind. Mir scheint, die Dis-kussion um die Behauptung der kommunalen Position wird mit letzterem geführt, wobei ersteres als Ziel angestrebt wird.

Lokale Individualität ist Ausdruck der spezifischen sozia-len, wirtschaftlichen und baulichen Struktur eines Ortes

1) Vgl. Stern, Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, a.a.O., S. 68

2) Vgl. Laux, E., Kommunale Selbstverwaltung im Staat der siebziger Jahre, AfK 9. Jg. 1970, S. 232

bzw. seiner Bewohner, die ihm ein individuelles Gepräge geben und ein eigenes Gemeindeleben, auch im politischen Sinn, entfalten lassen können. Verfügt diese sich als Gemeinwesen verstehende Einheit über ausreichende administrative Leistungskraft und versteht sie sich als Mitglied einer stadtreionalen Verbandsgemeinschaft, deren Gliedern aufgrund der zentralörtlichen Gliederung spezifische Aufgaben und Verantwortung erwachsen, ohne daß es dazu einer allgemein zwingenden Rechtsetzung bedarf, ist die stadtreionale Einheitsverwaltung das untauglichste Mittel, die nur noch überkommunal zu lösenden Aufgaben zu bewältigen. In diesem Falle wäre die zentrale Verwaltung "eine Verschlechterung gegenüber dem status quo"¹⁾.

Die lokale Individualität kann einer Gemeinde nicht durch Reformmaßnahmen genommen werden; das geschieht durch die soziale, ökonomische und technische Entwicklung, durch Veränderung des Orts- und Landschaftsbildes, der Wirtschaftsstruktur und der Bevölkerungszusammensetzung. Im Gegensatz dazu will Verwaltungsreform im Stadt-Umland kommunalem Partikularismus vorbeugen. Unter diesem Aspekt verbirgt sich hinter der Bewahrung kommunaler Individualität die subjektive Vertretung der gemeindlichen Interessen mehr gegen andere Verwaltungseinheiten als im kommunalen Verbund. "Die Wahrung der Individualität der Gemeinde ist jedoch nicht Selbstzweck"²⁾.

Den Gemeinden im Umland einer Stadt erwächst eine besondere gemeindenachbarliche Raumverantwortung, geboren aus der "Notwendigkeit, mit den vielfach in sich verflochtenen und verwobenen Funktionen des Raumes fertigzuwerden"³⁾. Können die Gemeinden dieser Verantwortung nicht genügen,

1) Neuffer, M., Diskussionsbeitrag in der Sendung "Über die Zukunft in den Stadtregionen", a.a.O., S. 39 f.

2) Willing, G., Verwaltungsprobleme ..., a.a.O., S. 59

3) Ahrens, K., in: Raumordnung und Verwaltungsreform, a.a.O., S. 36

d. h. sind sie dieser Aufgabenlage nicht gewachsen oder erschwert oder hindert ihre gegenläufige Interessenlage, die zu unwirtschaftlichen Prestige- oder Parallelinvestitionen führt¹⁾, eine übergemeindliche Kooperation, "müssen sie im Interesse der gedeihlichen Entwicklung des städtischen Großraumes Einschränkungen ihrer kommunalen Selbständigkeit hinnehmen"²⁾.

Die Einschränkung der kommunalen Selbständigkeit im Sinne einer Abkehr von der Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises ist faktisch schon vollzogen. Da das Mittel der Eingemeindung nicht unbeschränkt tauglich ist, kommt der Entwicklung eines übergemeindlichen Raumverantwortungsgefühls besondere Bedeutung zu. Meines Erachtens geht die Entwicklung in diese Richtung³⁾. Jedes Reformprogramm hat eine gewisse Eigendynamik. "Man kann es nicht einfach abschalten, weil es unbequem ist, parteipolitisch unerwünscht oder einen großen Personenkreis um Amt und Würden bringen kann"⁴⁾. Je mehr sich überlokale Verantwortung entwickelt und in einer Art kommunaler Selbstbescheidung ihren Niederschlag findet, desto eher wird eine entwicklungsgerechte, auf räumlichen und sozialen Ausgleich und mehr Verwaltungsproduktivität bedachte Reformpolitik mit der Folge einer Anhebung des allgemeinen, also auch des kommunalen Wohlstandes zu realisieren sein. Zwar muß man sich in den Kommunalverwaltungen erst daran gewöhnen, auf eigene kurzfristige Vorteile zugunsten eines regional höheren Standards im Sinne einer Kompensation zu verzichten, doch stehen wir hier erst am Anfang einer Entwicklung; die Lernfähigkeit der Verwaltung scheint nach allem nicht so schlecht zu sein wie ihr Ruf.

1) Vgl. Ahrens, K., in: Raumordnung und Verwaltungsreform, a.a.O., S. 36

2) Willing, G., Verwaltungsprobleme ..., a.a.O., S. 59

3) Das beweist auch die vermehrte Zahl freiwilliger Zusammenschlüsse, freilich auf finanzielle Anreize hin und unter Zugzwang.

4) Rietdorf, F., Erfahrungen, Pläne und Verwirklichung der Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, in: Raumordnung und Verwaltungsreform, a.a.O., S. 24

4. Die Überschaubarkeit kleiner Verwaltungseinheiten

Als Argument gegen die Bildung von großen Verwaltungseinheiten wird gern die bessere Überschaubarkeit kleinerer Gemeinden angeführt, die eine Integrationsfunktion habe und als Voraussetzung aktiverer bürgerschaftlicher Mitwirkung zu betrachten sei.

Diese Art Überschaubarkeit steht im Gegensatz zur Übersichtlichkeit der Verwaltung, der rechten Größeneinheit einer Verwaltungseinheit in bezug auf den ihr angepaßten Verwaltungsapparat. "Die 'gute Überschaubarkeit der Verwaltungseinheit' gehört zu ihrer Leistungsfähigkeit, weil die Behördenleitung in der Lage bleibt, nicht ausgenutzte Arbeitskraftreserven und Mängel der inneren Organisation zu erkennen und abzustellen"¹⁾. Diese Art Überschaubarkeit als technischer Maßstab optimalen Verwaltungsaufbaus ist hier nicht gemeint.

Überschaubarkeit als Argument gegen stadtregionale Konzeptionen oder Eingemeindungen unterstellt einen Integrationswert, der in der größeren Einheit verlorengelange. Dabei werden die Begriffe personale und politische Überschaubarkeit vermischt²⁾. Personale Überschaubarkeit zielt auf die gegenseitige Kenntnis der Primärgruppen untereinander ab, also von Gruppen wie Freundeskreis, Ehe, Familie, Verein, die sich am Persönlichkeitsprinzip orientieren. Diese Art Überschaubarkeit betrifft jedoch nicht die politische Sphäre, den kommunalpolitischen und administrativen Entscheidungsprozeß, die im Idealfall soweit einsehbar und verständlich gemacht werden müssen, daß bürgerschaftliche Teilhabe oder Interessenwahrnehmung möglich ist. Die "Einbettung in eine Umwelt, mit der man eng vertraut ist", bedingt eine völlig andere Art der Über-

1) Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 303

2) Vgl. hierzu Grauhan, R.-R., Zur politischen Theorie der Stadt, in: AfK, 4. Jg. 1965, S. 99 f.

schaubarkeit, als diejenige, die erforderlich ist, damit "der einzelne verantwortungsvoll bei den Gemeinschaftsan-
gelegenheiten mitwirken kann"¹⁾.

Dennoch führt die ständige Vermischung der beiden Begriffe, die ihre Ursache in traditionellen Präformierungen und der Übertragung familialer Kategorien auf den öffentlichen Raum hat²⁾, dazu, der Gemeinde personale Züge zu verleihen, ihr die Form eines Familienverbandes zu geben und sie deshalb möglichst klein zu halten³⁾. Diese irrtümlichen Vorstellungen entspringen "einer durchaus romantischen Auffassung vom Substanzcharakter der Gemeinde, die alle wirklichen Differenzierungen und Trennungen übersieht"⁴⁾. Gleichwohl hat sich die Vermengung beider Begriffe in einer Art konservativer Abwehr von großräumigen Lösungen erhalten. In seiner Verwendung ist der Begriff der Überschaubarkeit letztlich der agrarstrukturellen Siedlungsepoche entlehnt und enthält Gedankengut der konservativen Großstadtkritik, indem er an die Geschlossenheit von Siedlungen der vorindustriellen Zeit erinnert, an politisch gesunde, weil kleine Selbstverwaltungseinheiten und an die Anonymität der Großstadt.

Wegen der überlokalen Orientierung und regionalen Integration, des Wunsches nach Verwaltungseffektivität mehr denn nach Überschaubarkeit, ist seiner Verwendung der Boden entzogen. Auch die kleine Gemeinde wird infolge ihrer administrativen Verflechtungen mit anderen Verwaltungseinheiten und durch die Bildung von sogenannten dritten Ebenen zunehmend unüberschaubarer. "Die Bürokrati-

-
- 1) Grauhan, R.-R., Zur politischen Theorie der Stadt, in: AfK, 4. Jg. 1965, S. 97, 99
 - 2) Vgl. hierzu die Zusammenfassung über die sozialisierende und personalisierte Wechselwirkung familialer Binnen- und Außenbeziehungen, in: Wurzbacher, G. und Kipp, H., Das Verhältnis von Familie und öffentlichem Raum unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland, in: Wurzbacher, G., Hrsg., Die Familie als Sozialisationsfaktor, Der Mensch als soziales und personales Wesen, Band III, Stuttgart 1968, S. 46 ff.
 - 3) Vgl. Grauhan, R.-R., Zur politischen Theorie der Stadt, a.a.O., S. 100
 - 4) König, R., Grundformen der Gesellschaft, Die Gemeinde, Hamburg 1958, S. 47

sierung der ... Institutionen führt dazu, daß immer weitere Bereiche praktisch der kommunalen Öffentlichkeit, d. h. dem Eingriff und dem Einblick der Bürger entzogen werden. Das Recht der Mitwirkung ist sowieso auf das Recht der Kontrolle reduziert¹⁾.

Ein Zusammenhang zwischen den angeblich Überschaubarkeit bietenden kleinen Gemeinden und größerer gemeindlicher Integration und Mitwirkung wäre erst noch nachzuweisen. Heute ist der überstrapazierte Begriff der Überschaubarkeit jedenfalls eine Leerformel²⁾ und - entgegen seinem eigentlichen Sinn - zur "konservativen Abwehrparole"³⁾ geworden.

Ein anderes Schicksal widerfährt dem Begriff, wenn damit die Einfachheit und Übersichtlichkeit des Verwaltungsaufbaus gemeint ist. Diese Art Überschaubarkeit trägt sowohl zur Bejahungsfähigkeit der Verwaltungseinheit als auch zur Erhöhung von Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei. Nach Wagener ist "Einfachheit und Übersichtlichkeit des Verwaltungsaufbaus" daher ein "Doppelleffekt" - Maßstab für den Neubau der Verwaltung, da seine Verwirklichung nicht nur "Festigung der Demokratie", sondern auch zum geringeren Teil Wirtschaftlichkeit ergibt⁴⁾.

In einem anderen abstrakteren Sinn meint Überschaubarkeit Einsehbarkeit infolge Verdichtung. In geradezu paradox anmutender Art bewirkt Verdichtung ein Bewußtwerden der noch ungelösten Probleme von Stadt und Umland. "Indem die Stadt selbst durch ihre Existenz über sich hinausweist und die Verflochtenheit ihrer Leistungen unmittelbar zur

1) Bahrdr, H. P., Die moderne Großstadt, a.a.O., S. 94

2) Vgl. Wagener, F., Die Gebiets- und Verwaltungsreform in den norddeutschen Flächenländern, in: Der Städtebund 8/70, S. 186, hier allerdings wie bei Wagener häufig auf die Kreisverwaltung bezogen, vgl. derselbe, Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 288 f.

3) Stern, Püttner, Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens, a.a.O., S. 39

4) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 313

Anschauung bringt, vermag sie dem Menschen ein lebendiges Bewußtsein für die Probleme jener überörtlichen Zusammenhänge zu verschaffen, von deren Bewältigung sein Leben heute abhängt"¹⁾.

5. Die Bürgernähe der Verwaltung

Die Bürgernähe der Verwaltung meint zunächst die Raum- und Problemnähe der Verwaltung bei den von ihr zu lösenden Aufgaben im Rahmen einer Verwaltungseinheit²⁾. Mit der Andeutung der Problemnähe verbindet sich dank größerer Ortskenntnis die Hoffnung, die anstehenden Verwaltungsaufgaben sachgerechter und weniger schematisch zu erledigen. Bürgernähe der Verwaltung bedeutet auch zumutbare Entfernung zum und vom Verwaltungssitz. Jedoch ist nicht einzusehen, weshalb Wagener³⁾ den noch weiter zu fassenden Begriff der Bürgernähe als eine von 20 Nennungen seinem mehr technischen Untermaßstab der "zumutbaren Entfernung vom und zum Verwaltungssitz" bei vorwiegender Berücksichtigung des Aspekts der Wirtschaftlichkeit subsumiert. Gerade die Bürgernähe der Verwaltung kann erhebliche politische Bedeutung erhalten, wenn sie durch größere Ortsnähe mehr Durchsichtigkeit bei mehr Verwaltungsentscheidungen und -aufgaben bewirkt, das Verwaltungsverfahren durch Aufgabenverlagerung auf die Ortsstufe vereinfacht und verkürzt⁴⁾ und zur Bejahungsfähigkeit und Integrationsfunktion der Verwaltungseinheit beiträgt.

1) Grauhan, R.-R., Zur politischen Theorie der Stadt, a.a.O., S. 95 f.

2) Nicht so eng gefaßt wird der Begriff von Grauhan, vgl. derselbe, Demokratisierung als Ziel von Verwaltungsgebietsreformen, Vortrag, geh. auf dem 38. Deutschen Geographentag, Erlangen-Nürnberg 1971 am 1.6.71, unveröffentlichtes Manuskript des Autors. Bürgernähe als räumliche Nähe wird vor allem von der Verwaltungspraxis so verstanden.

3) Vgl. Wagener, G., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 285 f. und 511 f.

4) Vgl. Kommunalpolitische Blätter 14/70, S. 901 unter dem Titel: Bürgernahe Verwaltung.

Allerdings ordnet Wagener die zumutbare Entfernung vom und zum Verwaltungssitz den Teilmaßstäben "Einräumigkeit der Verwaltung" und "Einheit der Verwaltung"¹⁾ unter und sagt zu letzterem, "daß mit seiner Verwirklichung nicht nur Reformziele angestrebt werden, die bessere Wirtschaftlichkeit ergeben sollen. Diese Zielkomponente überwiegt zwar stark, daneben spielt aber auch noch eine Absicht eine Rolle, die nicht technischer, sondern politischer Natur ist"²⁾. Als Beispiel führt Wagener die Deckungsgleichheit von Verwaltungseinheiten mit Siedlungsräumen an und berücksichtigt den mehr strukturellen Aspekt der Integration durch Verwaltung, indem er auf das Wachsen eines Zusammengehörigkeitsgefühls der in diesen Verwaltungseinheiten zusammengeschlossenen Bevölkerung verweist.

Demgegenüber erfordert Bürgernähe eine intensivere Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger, ein Konfliktbewußtsein des Bürgers von den Gestaltungsproblemen in seiner Umwelt, den besseren Zuschnitt der Verwaltung auf seine Bedürfnisse in organisatorischer und funktioneller Sicht, eine leichtere Zugänglichkeit der Verwaltung durch Verlagerung von Verwaltungsaufgaben von oben nach unten und auf der untersten Ebene eine reibungslose, teils dezentrale Bedienung. Die bürgernahe Erledigung besonders der publikumsintensiven Verwaltungsaufgaben hat im Zweifel Vorrang vor dem Postulat der Wirtschaftlichkeit³⁾. Sie ist ein Kernstück der Funktionalreform, die damit für den Bürger wichtiger wird als die Gebietsreform⁴⁾. Überhaupt ist die Gebietsreform bisher zu sehr ohne die auf sie folgende Funktionalreform und sind beide als logisch verbundene Teile einer Gesamtreform gesehen worden.

1) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S.313

2) Ebenda, S. 302

3) So auch Mombaur, M., Gebietsreform ist nur Mittel zum Zweck, in: Kommunalpolitische Blätter 5/71, S. 260

4) Vgl. Kohl, H., Funktionalreform ist wichtiger als Territorialreform, in: Kommunalpolitische Blätter 8/70, S.426

Für die Lösung des Stadt-Umland-Problems ist wichtig, daß die Nähe der örtlichen Verwaltung durch Aufgabe der Verwaltungsstelle der aufgelösten Umlandgemeinde nicht verlorengeht, d. h. der sogenannte Kundendienst der Verwaltung muß bei der Organisation der Stadtregion dann dezentral abgewickelt werden, wenn die Entfernung zur Zentralverwaltung nicht mehr zumutbar ist. Die Beachtung dieses Grundsatzes hätte manchen Unwillen bei sachlich gerechtfertigten Eingemeindungen oder Zusammenschlüssen vermeiden können.

Die Bürgernähe erhöht die Qualität der Verwaltungsleistung und die unserer Gemeinwesen überhaupt. Die hinter dem Leistungsangebot der Verwaltung stehende Organisation des Angebotsträgers wird für den Bürger erst dann interessant, wenn er durch deren Änderung materielle Vor- oder Nachteile erfährt; er sträubt sich gegen Organisationsänderungen, wenn sich für ihn ein subjektiver, unter Umständen nur kurzfristiger Nachteil damit verbindet. Vor allem aber braucht mit Änderungen der überkommenen administrativen Organisation bei Aufrechterhaltung oder Verbesserung des Leistungsangebots notwendig kein Verlust an gemeindlicher Substanz einherzugehen¹⁾. Hier deutet sich die Loslösung organisatorischer Fragen vom Integrationswert der Verwaltungseinheit an.

6. Die örtliche Verbundenheit der Einwohner

Nach den Bestimmungen der Gemeindeordnungen der meisten Bundesländer²⁾ soll das Gebiet der Gemeinde so zugeschnitten sein, daß die örtliche Verbundenheit der Einwohner

1) Als Beispiel führt Weber den Status der "selbständigen Stadt" nach Wiedereinkreisung an; vgl. Weber, W., Die kreisangehörigen Städte in der Verwaltungsreform, Heft 14 der Schriftenreihe des Deutschen Städtebundes, Göttingen 1970, S. 29

2) Außer Bayern und Rheinland-Pfalz, die den § 4 der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 nicht übernommen haben; vgl. Hofmann, Gibt es Grenzen für Eingemeindungen? in: Kommunalwirtschaft 3/71, S. 110

gewahrt und die Leistungsfähigkeit der Verwaltungseinheit Gemeinde zur Erfüllung der Aufgaben des ihr grundgesetzlich zugestandenen universalen Aufgabenkreises gesichert ist¹⁾. Diese Formulierung legt es nahe, auf der Bewahrung kleiner Verwaltungseinheiten als vermeintlicher Keimzellen örtlichen Zusammengehörigkeitsgefühls und Gemeinschaftsbewußtseins zu bestehen. Die gemeindliche Selbstverwaltung würde danach ihre Rechtfertigung heute wie früher aus dem gleichen Gedanken beziehen, nämlich daß die Einwohner einer Gemeinde "durch die Arbeitsteiligkeit und nachbarschaftliche Verbundenheit dieses Zusammenlebens zu einer in guten und schlechten Tagen sich bewährenden Lebens- und Schicksalsgemeinschaft geformt seien, aus der sich wie von selbst Bereitschaft und Fähigkeit ergäben, auch die Geschicke des kommunalen Gemeinwesens in eigener Verantwortung zu besorgen. Die Existenz in der Bürgergemeinschaft überhöhte sozusagen das Individualdasein in den Familien"²⁾.

Während in der so skizzierten traditionellen Gesellschaft ein relativ geschlossenes ethisches System vorherrschte³⁾ und soziale Interaktionen auf der Basis gemeinsamer Werthaltungen lokalisierbar waren, findet sich in der modernen Gesellschaft eine Pluralität von Leitbildern, Normen und Verhaltensweisen, die nicht von allen, sondern nur von Gruppen⁴⁾ innerhalb dieser Gesellschaft bei ständiger Fluktuation der Gruppen und der für sie verbindlichen Werte anerkannt werden. Wo eine Gesellschaft lernt, ohne geschlossenes System leben zu können, ohne dabei gleichzeitig der Desintegration zu verfallen, verlieren die überkommenen Traditionen an Verbindlichkeit; "das einmal gelockerte ... Traditionssystem (aber) gewinnt nie wieder

1) Vgl. Gutachten ZZ II, S. 43

2) Weber, W., Die Stadt und ihre Bürger, a.a.O., S. 227

3) Vgl. Oswald, H., Die überschätzte Stadt, a.a.O., S. 103

4) Vgl. ebenda

seine alte Autorität" ¹⁾).

Der Lokalität sozialer Beziehungen entspricht heute die Ausweitung des Lebensraumes bis hin zur territorialen, letztlich mundialen Lebensweise ²⁾ und geistigen Orientierung. Daher ist die Gemeinde heute nicht mehr "der Raum, in den nahezu alle Lebensäußerungen des einzelnen eingebettet sind" ³⁾. Der Ausbruch aus der "inselhaften" lokalen Orientierung aber schafft zwischen Privatheit und Öffentlichkeit neue Polaritäten, führt zu einer Entwertung der lokalen Öffentlichkeit ⁴⁾, zu einem geringeren Integrationsgrad ⁵⁾, zur Lockerung des bürgerschaftlichen Zusammenhalts erst in den Städten ⁶⁾, dann in ihrem Einzugsbereich und letztlich auch in den Landgemeinden, in denen eine Homogenität der bürgerschaftlichen Gruppierung nicht mehr zu finden ist.

Das Ergebnis ist ein Schwinden an Gemeinschaftsbewußtsein und an bürgerschaftlicher Substanz, gefördert durch den "Versorgungsstaat", die Allmacht der politischen Parteien und das Prinzip der Repräsentation, die Verbesserung der individuellen Lebensmöglichkeiten und, wie Weber ⁷⁾ meint, "das geltende Kommunalfinanzsystem, das die große Mehrheit der Stadtbürger nicht zur Finanzierung der Stadtaufgaben heranzieht und insoweit auch nicht ihre Mitverantwortung ... fordert".

1) Bahrdt, H. P., Die moderne Großstadt, a.a.O., S. 48

2) In diesem Sinne auch Grauhan, Zur politischen Theorie ..., a.a.O., S. 94 und Bahrdt, H. P., Einleitung 1969 zu: "Die moderne Großstadt", a.a.O., 2. Aufl. Hamburg 1969, S. 14

3) So noch Lenort 1960; vgl. derselbe, Strukturforschung und Gemeindeplanung, a.a.O., S. 26

4) Vgl. Bahrdt, H. P., Einleitung 1969 zu: Die moderne Großstadt, a.a.O., S. 14 f.

5) Vgl. Oswald, H., Die überschätzte Stadt, a.a.O., S. 105

6) Vgl. Weber, W., Die Stadt und ihre Bürger, a.a.O., S. 227

7) Ebenda

Mit Bahr¹⁾ läßt sich feststellen, daß die große Zahl der Stadt- und Gemeindebewohner zwar Städter bzw. Gemeindegewohner sind, aber keine Stadt- bzw. Gemeindegewohner. Die integrierende Kraft bisher bekannter Symbole und Leitbilder ist weitgehend erloschen; an ihre Stelle ist das "Leitbild der Distanz"²⁾ getreten. Die Quelle der integrierenden Kraftströme muß daher an anderer Stelle gesucht werden³⁾, will man zu einem neuen Verständnis der Gemeinde kommen.

Laux⁴⁾ stellt fest, daß der Bürger seine Zugehörigkeit zu einer territorialen Gliederungseinheit angesichts des Nachlassens des Heimatbewußtseins nach dem Raum bestimmen wird, der seine Grundversorgung bereitstellt. Allein die totale Versorgung des Bürgers führt nicht zu kommunaler Apathie. Vielmehr kann heute ein Eigenleben der Gemeinde "erst durch eine ausreichende Basis an Versorgungsleistungen aller Art gestaltet werden"⁵⁾, kommunale Selbstverwaltung erhält damit ihre Bestätigung nicht erst durch die Wahrnehmung von Aufgaben der Ver- und Entsorgung und anderer lebenswichtiger Aufgaben der modernen Leistungsverwaltung, - diese bilden bereits die Grundlage, auf der heute Selbstverwaltung in ihrer politischen, bürgerschaftlichen Bedeutung belebt werden kann.

Auch ist zu fragen, ob das Prinzip der Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises noch der Sprengung der Gemeinde als sozialer Einheit und der Diagonalität der formalen und informalen Beziehungen entspricht. Wenn die Ge-

1) Bahr¹⁾, Die moderne Großstadt, a.a.O., S. 90; Bahr¹⁾ bezieht seine Aussage allerdings nur auf die Stadt.

2) Vgl. Oswald, H., Die überschätzte Stadt, a.a.O., S. 103

3) Vgl. Evers, H.-U., Reform oder Liquidation der Landkreise?, a.a.O., S. 769. Evers bezieht sich auf die Kreise.

4) Laux, E., Verwaltungsgliederung und Versorgungsnahbereich, Vortrag, geh. auf der Informationstagung des Rheinischen Gemeindetages am 23.3.66 in Bergheim/Erft, in: Kommunalpolitik, Verwaltungsstruktur, a.a.O., S. 62

5) Ebenda, S. 63

meindeordnungen Leistungskraft und Wahrung der örtlichen Verbundenheit der Einwohner fordern, letztere aber nicht mehr besteht, geht der Zusammenhang zwischen Gemeinschaft und Selbstversorgung verloren. Weshalb sollte eine gemeindlich nicht oder wenig integrierte Gesellschaft eines kommunal integrierten Angebots an Verwaltungsleistungen bedürfen¹⁾? Der Funktionsdifferenzierung im gesellschaftlichen Bereich hat die Organisation des Angebots an Verwaltungsleistungen zu entsprechen, wenn dadurch im Interesse der Bürger mehr Verwaltungseffektivität erreicht werden kann. Der überlokalen Orientierung entspräche somit die überlokal effektivere Organisationsform der Verwaltung oder einzelner Verwaltungsleistungen, ohne zu Desintegration durch Verwaltungszentralisation führen zu müssen.

Den gedanklichen Trugschluß, geboren aus dem Vorurteil der ganzheitlichen Betrachtungsweise, dem man nach wie vor in der kommunalen Praxis unterliegt²⁾, hat René König³⁾ so formuliert: "Man setzte die Integration der Gemeinde als selbstverständlich voraus und betrachtete alle weiteren Probleme unter dieser wesentlichen Voraussetzung". Folglich ist die Verteidigung der kommunalen Selbstverwaltung mit Argumenten wie örtliche Verbundenheit der Einwohner und ähnlichem als legitime Zielverfolgung mit illegitimen Mitteln entlarvt. "Örtliche Verbundenheit der Einwohner ist ... ein unbestimmter

1) Ähnlich auch Lange, H.-G., Diskussionsbeitrag zu: "Region - die neue 'Gemeinde'?", in: Polis und Regio, a.a.O., S. 116: Die Selbstverwaltungsgarantie ist mit der Einheit von Heimat, Gemeinschaft und versorgter Bürgerschaft begründet worden, die damit "eine Qualität darstelle, die gegenüber dem allmächtigen Staat geschützt werden müsse. Wenn die Gemeinde aber heute diese Funktion nicht mehr erfüllen kann, dann wird die Selbstverwaltungsgarantie hinfällig, die Region erhält die Möglichkeit, in das gemeindliche Geschehen einzugreifen, und das ganze Problem der Abgrenzung der Region läßt sich viel leichter in den Griff bekommen".

2) Vgl. Laux, E., Kommunale Selbstverwaltung ..., a.a.O., S. 220

3) König, R., Die Gemeinde, a.a.O., S. 109

Begriff, der heute mit Methoden der Sozialwissenschaften interpretiert werden muß. Die Bezugnahme auf das Zusammengehörigkeitsgefühl stimmt verdächtig. Längst hat die Sozialforschung festgestellt, daß das Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen zu einer bestimmten Gruppe oder Institution eine so differenzierte, wandelbare und beeinflussbare Haltung ist, daß es kaum möglich sein dürfte, die Abgrenzung eines Gemeindegebietes vorwiegend auf solche Gefühle abzustellen¹⁾.

Gerade die falsche Verteidigung und Aufrechterhaltung der Selbstverwaltungsposition in dem Versuch der Wahrung des status quo des Prinzips wegen kann auf lange Sicht dem Kern der Selbstverwaltung mehr schaden als der sachlich und entwicklungsgeschichtlich begründete und notwendige Eingriff im Rahmen territorialer und funktionaler Verwaltungsreform. Da das Argument der örtlichen Verbundenheit als falsch entlarvt wurde, darf diese nicht mehr als Grundlage bürgerschaftlicher Mitwirkung genannt werden. Auch bei örtlichen Befragungen zu Gemeindegrenzenänderungen und Gebietsreformen sollte hierauf geachtet werden²⁾.

VI. Maßstäbe einer funktionsgerechten Verwaltung

Funktionsgerechtigkeit von Verwaltung oder Reformmodellen bedeutet einerseits Anpassung der vorfindbaren oder konzipierten Verwaltungsorganisation an die spezifischen räumlichen Verhältnisse und die allgemeine soziale Entwicklung. Andererseits verlangt sie aus Gründen demokratisch-sozialer Rechtsstaatlichkeit³⁾, auch aus Gründen der Einfachheit und Übersichtlichkeit des Verwaltungsaufbaus, eine bestimmte Einheitlichkeit auf Bundes- bzw. Landesebene.

1) Laux, E., Verwaltungsgliederung und Versorgungsbereich, a.a.O., S. 61

2) Vgl. ebenda, S. 63

3) Vgl. Stern, Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform ..., a.a.O., S. 58 ff.

Das eine ist nicht ohne weiteres mit dem anderen in Einklang zu bringen. Die Verschiedenartigkeit der Ziele führt dazu, daß in den einzelnen Bundesländern einmal die sondergesetzliche Lösung, einmal die typisierende Regelung der Stadt-Umland-Probleme gesucht wird. Wie schon angedeutet sind Einheitlichkeit der Reform für Stadt-Umland-Räume auf Bundesebene wegen ihrer strukturellen Unterschiede und spezifischen Schwerpunkte nicht und Weitergabe von Erfahrungen bei Reformversuchen nur bedingt möglich.

Während in den Argumenten zur Verteidigung der kommunalen Position die politische Komponente vorherrscht, überwiegt in den folgenden Maßstäben oder Prüfungskriterien das technische oder verwaltungsorganisatorische Moment. Es folgen hauptsächlich nur solche Maßstäbe einer raum- und entwicklungsgerechten und leistungsstarken Verwaltung, über die bezüglich des Grades ihrer Anwendung kein genereller Konsensus besteht und die deshalb nicht kritiklos und ohne Wertung für Stadt-Umland-Räume und Regionen übernommen werden können. Auch zwingt die Themenstellung zur Beschränkung auf die relevantesten Maßstäbe. Wageners¹⁾ nach eigenen Aussagen in sich widerspruchsfreies Wertsystem von Prüfungsmaßstäben wird dabei bewußt seiner methodischen Gesamtkonzeption entkleidet, um den relevanten Teil der Maßstäbe im Lichte der Stadt-Umland-Problematik prüfen zu können. Nur so wird erkennbar, daß der Grundsatz "Einheit von Planung, Finanzierung und Durchführung"²⁾ in konkreten Gestaltungsräumen Vorrang vor dem Maßstab "Einheit der Verwaltung" haben, ja im Gegensatz zu ihm stehen kann.

-
- 1) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 284. Wagener bemängelt das Fehlen eines überzeugenden, in sich widerspruchsfreien Wertsystems und entwickelt dann ein Maßstabssystem für den optimalen Aufbau der Verwaltung (S. 312 f.).
 - 2) den Wagener dem Teilmaßstab Abgrenzung nach Planungsräumen (S. 286) und damit dem Maßstab Einheit der Verwaltung subsumiert (S. 313).

1. Generelle Prüfungskriterien unter besonderer Berücksichtigung der raumordnenden Verwaltung

1.1 Die räumliche Anpassungsfähigkeit

Die mangelnde Anpassungsfähigkeit der deutschen Verwaltungsorganisation führt Wagener¹⁾ teils auf die starre Festlegung der Grenzen und Zuständigkeiten, teils auf den Immobilismus der maßgeblichen Entscheidungsträger zurück. Starre Organisationsformen sind aber der Dynamik des sozialen Lebens und den damit verbundenen ständigen Wandlungen der Problemstellungen sowie der räumlichen Konstellation sozialgestalterisch relevanter Sachverhalte und Verflechtungen²⁾ wenig angepaßt. Vielmehr verlangt die Dynamik stadtregionaler Entwicklung elastische Regelungen, denn "eine zu rasche Festigung der neuen Strukturen macht es oft unmöglich, den ursprünglichen Plan rasch zu ändern, wenn die ersten Erfahrungen dies erfordern"³⁾. Die Anpassungsfähigkeit bestand bisher im Zugriff auf das Instrumentarium der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit und Eingemeindung, auf sondergesetzliche Lösungen, freiwillige Verbände und typisierende Regelungen. Eine allen Beteiligten genügende und die soziale Entwicklung einfangende Regelung wurde nur selten gefunden, weil eine umfassende Lösung am komplizierten Kompetenzsystem des Verwaltungsaufbaus und dem daraus resultierenden Mitsprache- und Mitbestimmungsrecht immer weiterer Kreise und Persönlichkeiten scheiterte. Die räumliche Anpassungsfähigkeit jedes Reformvorschlags verlangt daher entweder einen genügend großen Entwicklungsraum für Stadt und Umland unter Abbau der verwaltungsorganisatorischen Hürden einer einheitlichen, das zentralörtliche Gefüge beachtenden Entwicklungsplanung oder im Rahmen einer

1) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 86

2) Vgl. Lenort, N. J., Entwicklungsplanung ..., a.a.O., S. 68

3) Schnur, R., Voraussetzungen der Verwaltungsreform, a.a.O., S. 45

Funktionsreform der Verwaltung eine klare Trennung von regionalen und lokalen Aufgaben, die Eingemeindungen zum großen Teil überflüssig macht, weil das geänderte Zuständigkeitssystem jegliche Aufgabenerweiterung dem richtigen Verwaltungsträger zuweist.

Unter diesem Aspekt verliert die Gebietsreform an Gewicht, weil jede Gebietsreform nur Anpassung auf Zeit je nach Dynamik der sozialen Entwicklung ist.

Ein neues Zuständigkeitssystem für die geänderten und sich ändernden Verwaltungsaufgaben fängt deren Erweiterung und Wandel aber qualitativ und quantitativ besser auf, weil die Änderungen sich weitgehend innerhalb derselben neu zu fassenden Zuständigkeitskategorien vollziehen¹⁾, wobei die Auffassung zugrunde liegt, daß grundsätzlich die Variabilität der Funktionen, die den Räumen und ihren Funktionsträgern zugeordnet sind, größer ist als die der Räume²⁾.

Daher spricht die Forderung nach Anpassungsfähigkeit mehr für die Überwindung der räumlichen Kategorien durch funktionale Reformen als durch Verwaltungsgebietserweiterungen.

1.2 Die Raumgerechtigkeit

Nach Salzwedel³⁾ ist nur d e r Verwaltungsträger raumgerecht, dessen Zuständigkeitsgrenzen mit den sozio-ökonomischen Grenzen eines Raumes, den besonderen geographischen Gegebenheiten, den gebietlich zusammenhängenden Wirtschafts-

1) Das heißt, anfallende neue Aufgaben der kurzfristigen Daseinsvorsorge fallen in den regionalen Rahmen, solche der weiteren langfristigen Daseinsvorsorge in den Landes- und Bundesrahmen, während andererseits der Katalog bürger- nah zu erledigender Aufgaben vor allem der Hoheitsverwaltung zunehmen wird.

2) Vgl. Münchheimer, W., Raumordnungspolitische Aspekte ..., a.a.O., S. 237

3) Vgl. Salzwedel, Wie sollte die kommunale Verwaltungsstruktur ..., a.a.O., S. 10

zonen sowie den Entwicklungsachsen weitestgehend übereinstimmen, dessen Sitz verkehrszentral und in zumutbarer Zeit erreichbar ist.

Abgrenzung und Zuständigkeitssystem sind also nur dann raumgerecht, wenn sozio-ökonomische Raumeinheit und Verwaltungseinheit kongruent sind und Raumgestaltungsneutralität vorliegt. Diese wird dann beeinträchtigt, wenn die Verwaltung in ihrer Struktur und Funktion durch beabsichtigte oder nicht beabsichtigte Einflußnahme auf die räumlichen Gegebenheiten, z. B. durch ein unausgewogenes Verwaltungsgefälle, durch die Lage des Verwaltungssitzes oder durch den sachwidrigen räumlichen Zuschnitt, Verdichtungs- oder Entleerungstendenzen hervorruft, die den Zielen der Raumordnung zuwiderlaufen¹⁾.

Daher sind nach Laux²⁾ bei der Überprüfung der lokalen Verwaltungsgliederung folgende Faktoren zu beachten:

- ökonomisch-strukturelle Verflechtungen und Ergänzungen
- Siedlungsstruktur
- Grenze des Versorgungsnahbereichs³⁾
- örtlicher Planungsraum
- örtlicher Verwaltungsraum.

Die Reihenfolge der genannten Faktoren sei dabei "gleichzeitig ein Anhaltspunkt für ihre Wertigkeit bei der Beurteilung, in welcher Weise die Verwaltungsstruktur den künftigen Erfordernissen angepaßt werden soll"⁴⁾. Allerdings ändert sich die Wertigkeit bei zunehmender Verdich-

1) Vgl. Salzwedel, Wie sollte die kommunale Verwaltungsstruktur ..., a.a.O., S. 13

2) Vgl. Laux, E., Kriterien für die territoriale Neuordnung der Lokalverwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt mit Verwaltungsarchiv, 83. Jg. des Reichsverwaltungsblattes, Köln und Berlin 1968, S. 375

3) Gemeint ist der zentralörtliche Funktionsbereich, der Bereich funktionaler Verflechtungen

4) Laux, E., Kriterien für die territoriale Neuordnung ..., a.a.O., S. 377

tung dann, wenn die Abgrenzung eines ausreichenden Planungsraumes und die Notwendigkeit ausreichender Verwaltungskraft vordringlich erscheinen¹⁾, denn aufgrund der kommunalen Maßstabsvergrößerung können kleine Gemeinden, besonders die kleinen ländlichen Gemeinden, weder Entwicklungs- noch bloße Ordnungs- und Regulierungsaufgaben erfüllen. Sie weisen weder Verwaltungseffektivität auf, noch sind sie raumgerecht oder planungsfähig²⁾. Raumordnungs- und Planungsfähigkeit setzen neben genügender Raumgröße eine ausreichende Verwaltungs- und Finanzkraft voraus, die es dem Verwaltungsträger ermöglichen, finanzielle Belastungen aus Enteignungen, Erschließungen, Infrastrukturmaßnahmen und anderem mehr zu tragen. Sie verlangen ferner die Ausstattung mit einem rechtlichen Instrumentarium, das geplante Umweltveränderungen u. U. erzwingen läßt, also mit Satzungsgewalt, umfassenden Kompetenzen auf planerischem Gebiet und einer rechtlich gesicherten Durchsetzungsbefugnis³⁾.

Daher ist aus Gründen der Raumgerechtheit und Verwaltungseffektivität mindestens die Einheit von Planung, Finanzierung und Durchführung zu fordern, denn nur diese Einheit gestattet einen wirkungsvollen Einsatz der verfügbaren Finanzmittel⁴⁾ und konkretisiert das Interesse der Planungsträger auf die Durchführung der Planungsmaßnahmen. Die Raumgerechtigkeit verlangt auch die Berücksichtigung der gebietlichen Ausdehnung einer Verwaltungseinheit und stellt den Flächenbezug den optimalen Einwohnerzahlen gegenüber. Gerade aus diesem Grunde ist es trotz der Ver-

1) Vgl. Laux, E., Kriterien für die territoriale Neuordnung ..., a.a.O., S. 377

2) Vgl. Salzwedel, Wie sollte die kommunale Verwaltungsstruktur ..., a.a.O., S. 43; Rothe nimmt an, daß weitaus mehr als die Hälfte der bundesdeutschen Gemeinden keine Bauleitpläne aufgestellt hat, weil es ihnen an den finanziellen und personellen Voraussetzungen gemangelt hat. Vgl. Rothe, K.-H., Das Großstadt-Umland-Problem, a.a.O., S. 785

3) Vgl. Salzwedel, Wie sollte die kommunale Verwaltungsstruktur ..., a.a.O., S. 10 f.

4) Vgl. ebenda, S. 14

suche der Bestimmung optimaler Einwohnerbereiche¹⁾ wegen der geographischen Unterschiedlichkeiten in den einzelnen Bundesländern und Landschaften nicht möglich, einen generell gültigen Richtwert aufzustellen, weshalb die Richtzahl 3.000, ursprünglich im Entwurf des Bayerischen Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung²⁾ enthalten, später wieder herausgenommen wurde. Stattdessen mußte man sich damit begnügen, Fläche und Einwohnerzahl in Relation zu setzen und relativ pauschal eine möglichst wirtschaftliche und rationelle Verwaltungsarbeit zu fordern³⁾.

2. Maßstäbe der Verwaltungsorganisation

2.1 Einheit der Verwaltung

Einheit der Verwaltung als Organisationsprinzip bedeutet die institutionelle Zusammenfassung aller Funktionen der Verwaltung einer bestimmten Verwaltungsstufe an einer Stelle unter einer Verwaltungsspitze⁴⁾. Wagener⁵⁾ faßt das Prinzip weiter und ordnet die "Bündelung der Durchführung möglichst vieler Aufgaben" als Untermaßstab seinem Teilmaßstab Einheit der Verwaltung unter. Nach seiner Einteilung verlangt Einheit der Verwaltung weiterhin

-
- 1) Vgl. hierzu VI/2.5, vor allem aber Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 328 ff. und derselbe, Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung in: AfK, 3. Jg. 1964, S. 251 ff.
 - 2) Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, hektographiert vervielfältigt, Zu I B 1 - 3002 - 27/11
 - 3) Vgl. Merk, B., Die Zukunft der bayerischen Kommunen, in: Perspektiven für die Zukunft unserer Städte und Dörfer, Beiträge zur Raumordnung und Kommunalreform, Heft 5 der Schriftenreihe der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München-Wien 1971, S. 20
 - 4) Vgl. Geib, E., Verwaltungseinheit: Prinzip und Gegen Tendenzen, in: Verwaltung, Eine einführende Darstellung von Ahrens, Becker u. a., Hrsg. Fr. Morstein Marx, Berlin 1965, S. 148
 - 5) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 309

1. die Abgrenzung nach Planungsräumen und damit die Deckungsgleichheit mit Siedlungs- und Wirtschaftsräumen und die Berücksichtigung von Naturräumen und
2. die Abgrenzung nach Einzugsgebieten und damit die Berücksichtigung des Versorgungsnahbereichs zentraler Orte und der zumutbaren Entfernung zum und vom Verwaltungssitz¹⁾.

In dieser Aufstellung finden sich auch die von Laux²⁾ genannten Kriterien für die territoriale Neuordnung der Lokalverwaltung wieder. Der Begriff schließt ferner den Maßstab Einräumigkeit der Verwaltung weitgehend³⁾ und den Maßstab Einheit von Planung, Finanzierung und Durchführung gänzlich ein⁴⁾.

Im Prinzip und dem Abstraktionsgrad nach ist diese Subsumierung durchaus richtig. In der Anwendung der Maßstäbe in konkreten Gestaltungsräumen kann sich aber ein anderes Zu- und Unterordnungsverhältnis ergeben, nämlich dann, wenn Gegenteilstendenzen das Prinzip überlagern.

Während auf der einen Seite die Anwendung des Prinzips Einheit der Verwaltung den Interessenausgleich zwischen den Ressorts bewirken und Übersichtlichkeit des Verwaltungsaufbaus dank klarer Zuständigkeiten schaffen kann, sind die Ausweitung und Differenzierung der öffentlichen Aufgaben und die Eigendynamik der Ressortverwaltungen⁵⁾ der durchschlagendere Grund seiner mangelnden Realisierbarkeit. Bis in die heutige Zeit der Verwaltungsreform hinein ist Einheit der Verwaltung "ein Begriff für eine allgemeine Idealvorstellung der Verwaltungsorganisation"⁶⁾. Die Verwirklichung des Prinzips scheint größtmögliche Ver-

1) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 302, 313

2) Vgl. oben VI/1.2

3) Durch Benutzung der gleichen Untermaßstäbe vgl. Wagener, F., Neubau ..., S. 313

4) Vgl. ebenda, S. 286, 313

5) Vgl. Geib, E., Verwaltungseinheit, a.a.O., S. 151 und Gierden, K. H., Staats- und Kommunalverwaltung im Wechselspiel der Kräfte, in: Kommunalpolitische Blätter 6/71, S. 334

6) Vgl. Geib, E., Verwaltungseinheit, a.a.O., S. 148

waltungseffektivität zu versprechen¹⁾.

Einheit der Verwaltung bedeutet auf lokaler Ebene die Einheitsverwaltung von Stadt und Umland, mithin wären nur Eingemeindungen das adäquate Mittel²⁾, die Einheit von Stadt und Umland verwaltungsorganisatorisch herzustellen. Damit wird der räumliche Bezug in den Vordergrund der Reform gerückt. Die Überwindung der Invariabilität der Kategorie Raum und des sich auf seine Grenzen stützenden Zuständigkeitssystems sollte aber gerade das Ziel einer grundlegenden Verwaltungsreform sein, die nicht nur mit additiven Lösungen eines gleitenden Entwicklungsprozesses Herr werden will.

Selbstverständlich sind im engeren Funktions- und Siedlungsraum der zentralen Stadt Eingemeindungen durchzuführen, aber ein Allheilmittel zur Bewältigung der Stadt-Umland-Probleme sind sie nicht³⁾, weil die Entfaltung der menschlichen Daseinsfunktionen immer weitere Kreise zieht und sich nicht in erweiterten Stadtgrenzen halten läßt. Dieser Entwicklung entspricht eine Verwaltung mehr, die weniger auf lokale Universalität und enge räumliche Zuständigkeit angewiesen ist und sich dagegen mehr auf die Bewältigung konkreter Probleme oder ganzer Problemlagen in spezifischer funktionaler Zuordnung richtet. Diese spezifische Zuordnung ist auch deshalb erforderlich, weil sich die einzelnen Funktionsbereiche überlagern und unterschiedliche Ausdehnungsbereiche haben. In diesen Bereichen

1) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 302 und Stern, Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, a.a.O., S. 58 f.

2) Rothe sagt hierzu, daß den notwendigen und umfassenden Eingemeindungen der Umlandgemeinden in Großstädte strukturelle Maßnahmen des Bundes folgen müßten, um die Induktion einer Eingemeindungswelle durch die vorhergehende zu verhindern; vgl. Rothe, K.-H., Das Großstadt-Umland-Problem, a.a.O., S. 784 ff.

3) Vgl. ebenda, besonders auch § 2: Weshalb ist für die Großstadt und ihr Umland ein einheitlicher Verwaltungsträger erforderlich? und Stern, Püttner, Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens, a.a.O., S. 44

ist die Einheit von gesonderter Planung, Finanzierung und Durchführung nach dem Ressortprinzip problemgerechter und effektiver als der weitergehende Grundsatz der Einheit der Verwaltung. Auch ist zur Bewältigung einzelner Verwaltungsaufgaben wie z. B. der Ver- und Entsorgung eine so große Organisation erforderlich, daß eine Ausgliederung nicht nur wirtschaftlicher und übersichtlicher sein kann, sondern notwendig ist, um die Aufgaben überhaupt bewältigen zu können, - sei es aus technischen, rechtlichen, organisatorischen oder finanziellen Gründen. Die Forderung, daß der mit diesen Aufgaben verbundene Kundendienst der Verwaltung zum Teil durch lokale Verwaltungsstellen abzuwickeln ist, spricht nicht gegen die im Ergebnis wirksamere Ausgliederung.

Angesichts der vorgebrachten Bedenken läßt sich die Forderung aufstellen: Einheit der Verwaltung soweit wie möglich, Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben soweit wie nötig¹⁾, - dies deshalb, weil nur die Verfolgung des Grundsatzes Einheit der Verwaltung geeignet ist, bei Konfliktsituationen in verdichteten Räumen einen Interessenausgleich aus übergeordneten Gesichtspunkten herbeizuführen.

2.2 Einräumigkeit der Verwaltung

"Wenn die Einheit der Verwaltung nicht verwirklicht werden kann, sind die Verwaltungsaufgaben in deckungsgleichen Räumen durchzuführen. Dadurch wird die gegenseitige Koordination erleichtert"²⁾.

Einräumigkeit der Verwaltung bedeutet demnach die Kongruenz der Zuständigkeitsbereiche der allgemeinen Verwaltung mit denen der Sonderverwaltungen und Gerichts-

1) Zwischen beiden Grundsätzen bleibt also nur ein Kompromiß übrig; vgl. Stern, Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform ..., a.a.O., S. 59

2) Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 282;

bezirke¹⁾. Darüber hinaus fordert Wagener²⁾ die Deckungsgleichheit mit den Wahlbezirken der Bundestags- oder Landtagswahlen. Einräumigkeit der Verwaltung bewirke eine Festigung der Demokratie³⁾, wenn Kongruenz zwischen den Zuständigkeitsgebieten der öffentlichen Verwaltung und den Organisationsbezirken von Verbänden, Vereinen und anderen privaten Organisationen bestehe und dazu noch eine Übereinstimmung mit Planungsräumen und Einzugsgebieten erreicht werden könne. "Durch die Einprägsamkeit und Sachgerechtigkeit der Abgrenzung nach Planungsräumen und Einzugsgebieten wird nämlich die tatsächliche und geistige Verbundenheit der Bevölkerung in den jeweiligen Einheiten wesentlich erleichtert. Wenn dabei noch Siedlungsräume, Wirtschaftsräume, Naturräume, Versorgungsnahbereiche zentraler Orte und die zumutbare Entfernung zum Verwaltungssitz berücksichtigt werden, so kann dies wesentlich zur Festigung der Demokratie beitragen"⁴⁾.

Der Integrationswert einer Verwaltungseinheit wird nach Wagener⁵⁾ um so höher sein, je dichter das Netz der Verwaltungszuständigkeiten, Verbände und Organisationen aus deckungsgleichen Gebieten bei Berücksichtigung historischer Zusammengehörigkeitsgefühle, der Übersichtlichkeit des Verwaltungsaufbaus und der Erreichbarkeit des Verwaltungssitzes ist. Die einheitsbildenden Kräfte innerhalb der übereinstimmenden Zuständigkeitsbereiche mehrerer selbständiger Behörden hätten die Tendenz, sich gegenseitig in der Weise zu verstärken, daß bei einer Deckungsgleichheit der Grenzen in allen Einheiten ein kräftigeres Integrationssystem entstehe, als wenn jede Verwaltungseinheit räumlich gesondert abgegrenzt sei⁶⁾.

1) Vgl. auch Merk, B., Gebietsreform in Bayern ..., in: Kommunalpolitische Blätter 4/71, S. 193 und Wagener, F., Neubau ..., a.a.O., S. 290 und 309

2) Vgl. Wagener, F., Neubau ..., a.a.O., S. 309 f.

3) Vgl. dazu unten VII/4.

4) Wagener, F., Neubau ..., a.a.O., S. 310

5) Vgl. ebenda, S. 8

6) Vgl. S. 306

Einräumigkeit der Verwaltung ist bei Wagener also ein Teilmerkmal des übergeordneten Maßstabs Integrationswert. Dabei gibt er zu, daß eine logisch eindeutige Begründung für die Geltung der Maßstäbe nicht gefunden werden kann; ihre Geltungskraft ergebe sich daraus, daß sie von der überwiegenden Zahl der Bürger der heutigen deutschen öffentlichen Gemeinwesen bewußt oder unbewußt als gültig anerkannt würden¹⁾.

Hinter diesen Erörterungen steht der deduktiv gewonnene Integrationsbegriff Wageners. Obgleich Wageners Schlüsse der Tendenz nach richtig sind, ist doch zu fragen, ob Integrationsfunktionen der öffentlichen Verwaltung zu deren Neuordnung und Neuorientierung nicht empirisch gefunden und untermauert werden sollten. Wir befinden uns mitten in einer Zeit der Loslösung von historischen Bindungen mit ihrem starken räumlichen Bezug (historisch-räumlich bedingte Integration) und der Hinwendung zur funktionalen Integration, zur Integration in und durch den Leistungsprozeß, im Bereiche der Verwaltung durch die effektive Verwaltungsleistung. Aus dieser Sicht kann eine ausgegliederte und den allgemeinen Zuständigkeitskreis verlassende Sonderverwaltung dank einer größeren Effektivität mehr Integrationswert besitzen als die um des Prinzips willen integrierte Verwaltung, wenn nur der Kundendienst der Sonderverwaltung für jeden überschaubar, u. U. sogar im Rahmen der allgemeinen Verwaltung abgewickelt wird. Der so gefundene Integrationswert einer Verwaltungseinheit gründet sich nicht auf deren räumliche Strukturen und die damit im Zusammenhang genannten Begriffe der Verbundenheit und Gebundenheit, sondern auf die Qualität der Funktionserfüllung.

Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung als Organisationsprinzipien haben sich nur dann verwirklichen lassen und erhalten können, wenn die Einheiten der allgemeinen Ver-

1) Vgl. Wagener, F., Neubau ..., a.a.O., S. 8

waltung eine Größenordnung hatten, die es auch den zur Spezialisierung neigenden Sonderverwaltungsbehörden ermöglichte, optimal in diesen allgemeinen Bereichen zu arbeiten¹⁾.

Zudem spricht die Forderung nach Anpassungsfähigkeit auch in der langen Sicht gegen das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung, da es wegen der Festlegung auf einen konkreten Raum und dessen Grenzen als raumbunden und zu starr bewertet werden muß. Seine Verwirklichung im Stadt-Umland-Raum entspricht auch nicht der Tatsache der Überlagerung, räumlichen Divergenz und Variabilität der Funktionsbereiche privater und öffentlicher Natur; man denke nur an die zum Teil außerordentlich hohe Inkongruenz von Versorgungs- und Entsorgungsgebiet, von Erholungsgebiet und engerem Versorgungsbereich zu privaten Zwecken.

Das Ausmaß der Universalität des kommunalen Wirkungskreises wird daher dadurch bestimmt, welche Funktionen die Gemeinden im Netzwerk der industriellen, kommerziellen, kulturellen und sozialen Verflechtungen innerhalb eines größeren regionalen Bereiches haben und ob sie diese Funktionen auszufüllen in der Lage sind; das Ausmaß ihrer Eigenständigkeit hängt davon ab, ob sie diese Funktionen in freiwilliger Arbeitsteilung und Kooperation unter Gesichtspunkten der Effektivität optimal erfüllen können²⁾.

2.3 Einheit von Planungs- und Verwaltungsraum

Die Abgrenzung von Verwaltungsräumen nach Planungsräumen schließt nach Wagener die Deckungsgleichheit mit Siedlungs- und Wirtschaftsräumen und die Berücksichtigung von

1) Vgl. Wagener, F., Grundlagen und Maßstäbe für eine territoriale Verwaltungsreform, in: Raumordnung und Verwaltungsreform, a.a.O., S. 87

2) Vgl. ebenda, S. 88

Naturräumen ein¹⁾. Planungsraum ist im Bereich von Stadt und Umland die gesamte sozio-ökonomische Raumeinheit, die den Verflechtungsbereich aller oben genannten Sektoren²⁾ umfaßt.

Nach Abgrenzung der Stadtregionen durch Boustedt wurden diese vom Deutschen Städtetag als Planungsbezirke für die Großstädte und ihr Umland angesehen und in die Auseinandersetzung um die Verwaltungsreform einbezogen, die dadurch ihre besondere kommunalpolitische Akzentuierung erhielt, daß ein kommunalverfassungsrechtlicher Überbau für das ursprünglich von seinem Schöpfer zu statistisch-wissenschaftlichen Vergleichszwecken geprägte Instrument gefordert wurde³⁾. Daher findet sich im Prämissenkatalog zu Verwaltungsreformplänen auch der Ruf nach der Stadtregion als richtigem Planungs- und Verwaltungsbezirk⁴⁾.

Verwaltungsraum ist der Raum der Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltung. Da der Planungsraum den Lebens- und Wirtschaftsraum umfaßt und die derzeitigen Verwaltungsgrenzen den Grenzen dieser Räume nicht angepaßt sind, sind Planungs- und Verwaltungsraum inkongruent; die Verwaltungszuständigkeitsgrenzen sind mit den Planbezugsgrenzen nicht, jedenfalls noch nicht bzw. nicht überall, identisch. Wenngleich die Forderung nach Beseitigung dieser Divergenz auf der Hand liegt, werden doch Argumente für das Nebeneinander von Planungs- und Verwaltungsgrenzen ins Feld geführt. Weiterhin ist die Anpassung der Verwaltungsgrenzen an die Planraumgrenzen denkbar und umgekehrt die Anpassung der Planungsgrenzen an die vorhandenen Verwaltungsgrenzen.

Für das Nebeneinander von Planungs- und Verwaltungsgrenzen spreche die notwendige Variabilität der Planungsgrenzen infolge der Dynamik der sozialen und wirtschaftlichen

1) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 313

2) Vgl. oben III/2. - III/4.

3) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 172

4) Vgl. ebenda, S. 286

Entwicklung und die hohe Statik der Verwaltungsgrenzen¹⁾. Planung bedürfe der fachwissenschaftlichen Erkenntnis, daher könnten über sie keine gebietskörperschaftlichen Parlamente entscheiden. Politische Mehrheitsentscheidungen entsprächen nicht dem Sachbezug der Planung.

Dagegen ist mit Wagener²⁾ einzuwenden, daß auch Planungs-räume in der Realität nicht so variabel sind, wie sie es der Konzeption nach sein sollen. Zum Beispiel ist der Ruhr-Siedlungsverband seit seiner Gründung vor fast 50 Jahren nur einmal geringfügig in seinen Grenzen korrigiert worden. Die relative Statik der Planungsraumgrenzen rührt u. a. daher, daß auch dieser Raum institutionalisierter Entscheidungsabläufe bedarf, die nur dann effektiv sein können, wenn sie sich auf die einmal installierten Raster eingestellt haben und ein bestimmter Grad von Berechenbarkeit erreicht und auf Dauer gewährleistet ist.

Der Verweisung der Planung an angeblich unpolitische, weil ausschließlich sachentscheidende Instanzen ist schon oben³⁾ widersprochen worden. Planen ist "keine Vorbehaltsaufgabe professioneller Planer und ihrer Büros (mehr), sondern Teil des Regierens und Verwaltens selbst"⁴⁾. Daher können nur diejenigen Regierungs- und Verwaltungsstellen oder Gremien sachgerecht planen, die die allgemeine Verantwortung für den in Ordnung zu haltenden oder zu bringenden Raum zu tragen haben. Zu Recht führt Wagener⁵⁾

1) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 294; Wagener bezieht sich auf eine Stellungnahme der Landesregierung für Rheinland-Pfalz gegenüber dem Sonderausschuß "Verwaltungsvereinfachung" unter dem Titel "Die Raumordnung im Verhältnis zur Verwaltungsvereinfachung", in: Staatszeitung für Rheinland-Pfalz vom 4. Juli 1965, S. 5 f.; vgl. auch derselbe, Verwaltungsstruktur und Raumordnung, a.a.O., S. 10

2) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 294 und derselbe, Verwaltungsstruktur und Raumordnung, a.a.O., S. 10 f.

3) Vgl. oben I/2. und I/5.

4) Weber, W., Raumordnung und Verwaltungsgliederung, in: Der Gemeinderat, 1965, S. 245, zit. nach Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 174

5) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 294

an, daß man auch in ausschließlichen Planungsräumen der "Parlamente" für die Aufstellung von Planungen bedürfe, die mehr mittelbar und im Anklang an "ständestaatliche Vorstellungen" aufgebaut seien. Dabei ist daran gedacht, daß schon die Aufstellung von Plänen vielfältige und häufig sehr divergente Interessen in organisierter oder nicht organisierter Form berührt. Die Ausschaltung von Interessenkollisionen nach der Planfeststellung zwingt daher zu mehr oder weniger institutionalisierten Formen der Interessenanhörung und -berücksichtigung. Berücksichtigt man ferner, daß die Entscheidungen über die plangerechten Vollzugsmaßnahmen, z. B. Investitionen, immer den Vertretungskörperschaften der Ebenen der allgemeinen Verwaltung obliegen¹⁾, ist die Forderung nach Einheit von Planungs- und Verwaltungsraum sachgerechter und wegen der Ausschaltung von Mehr- und Doppelarbeit bei zweigleisiger Träger-schaft von Planung und Durchführung, z. B. infolge fehlender Finanzierungsmöglichkeiten der Planungsmaßnahmen, auch effektiver.

Für die Einheit von Planungs- und Verwaltungsraum spricht ferner die "Selbstbindung der an der Planung beteiligten Verwaltungsträger". "Wer Planungen selbst aufstellt, wird eher geneigt sein, sie durchzuführen und planungsgerecht zu handeln, als derjenige, dem von einem außenstehenden Gremium vorgeschrieben wird, wie er sein Verwaltungshandeln einzurichten hat"²⁾.

Planung zielt letztlich auf institutionalisierte Durchführung ab³⁾. Die normative Kraft des Faktischen, eines sich an der Durchführung seiner Beschlüsse orientierenden Planungsverbandes, läßt die Herstellung der Einheit

1) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 294

2) Ebenda

3) Vgl. Niemeier, H.-G., und Müller, G., Raumplanung als Verwaltungsaufgabe, Hannover 1964, S. 35 f., zit. nach Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 174 f.

von Planungs- und Verwaltungsraum als logische Konsequenz erscheinen, will man nicht in das Dilemma zwischen "Planungseinheiten ohne Verwaltungskompetenz und Verwaltungseinheiten ohne Planungskompetenz"¹⁾ geraten. So drängt der Planungsverband nach Weber²⁾ dazu, kommunalkörperschaftliche Qualität zu erlangen, - die regionale Planungsgemeinschaft trage die Tendenz in sich, kommunaler Regionalverband zu werden. Die Forderung, den Mehrzweckverband als Gestaltungsinstrument in Verdichtungsräumen "bei rotierender oder partieller Verwaltungszuständigkeit" der Einheiten und Ebenen der allgemeinen Verwaltung zu institutionalisieren³⁾, erscheint daher doch sehr theoretisch und wenig praxisnah.

Die grundsätzliche Forderung nach Einheit von Planungs- und Verwaltungsraum sagt aber noch nichts darüber aus, ob die Verwaltungsgrenzen den Planungsraumgrenzen anzupassen sind oder umgekehrt. Für die sozio-ökonomische Raumeinheit Stadt-Umland als Planungsraum ist die Forderung nach Anpassung der Verwaltungsgrenzen offensichtlich. Raumgerecht ist nur diese Art der Anpassung⁴⁾, freilich auch nur unter der Bedingung, daß den verdichteten und sozial und wirtschaftlich starken Räumen keine entleerten und sozial und wirtschaftlich schwachen Räume gegenüberstehen.

Gründe der politischen Realisierbarkeit, der Rechtssicherheit und Berechenbarkeit und der Schwierigkeit der Umstellung des gesamten Verwaltungsapparates machen aber auch die Anpassung der Planungsgrenzen an Verwaltungsgrenzen denkbar. Nicht zuletzt deshalb weisen die

-
- 1) Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 173; Verwaltungseinheit ohne Planungskompetenz schließt hier die mangelnde Planungsfähigkeit der Verwaltungseinheit ein.
 - 2) Vgl. Weber, W., Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, a.a.O., S. 54 f.
 - 3) wie dies Meyer-Schwickerath, K., vorschlägt; vgl. derselbe, Der Mehrzweckverband als Institution im Verdichtungsraum, in: DVBl. vom 1.10.1969, S. 782
 - 4) Vgl. oben VI/1.2

Entwürfe der Obersten Landesplanungsbehörde zur Einteilung des Bayerischen Staatsgebietes in Regionen¹⁾ eine höhere Kongruenz von derzeitigen Verwaltungsgrenzen und beabsichtigten Planungsregionsgrenzen auf als ein mit demselben Ziel 1969 angefertigtes und sich vorwiegend nach sozio-ökonomischen Verflechtungen richtendes Gutachten des Wirtschafts- und Sozialgeographischen Instituts der Universität München unter Leitung von Professor K. Ruppert.

Eine Kongruenz von Planungs- und Verwaltungsraum ist aber nur dann erreicht, wenn die Grenzen im Zuge der Reform auf einen Maßstab gebracht werden, der den gesamten Gestaltungsraum umfaßt; damit läge eine Anpassung der Grenzen an Lebens- und Wirtschaftsräume vor.

2.4 Die Einheit von Planung, Finanzierung und Durchführung

Der Maßstab Einheit von Planung, Finanzierung und Durchführung ist bei Wagener²⁾ den Maßstäben Abgrenzung nach Planungsräumen und Einheit der Verwaltung untergeordnet worden, - ebenso wie der unter 2.3 genannte Maßstab Einheit von Planungs- und Verwaltungsraum³⁾, mit dem er sich in der Zielrichtung weitgehend deckt, nicht jedoch in seiner Anwendung.

Während sich der Maßstab Einheit von Planungs- und Verwaltungsraum auf den gesamten Zuständigkeitsbereich der allgemeinen Verwaltung bezieht, in dem Planung, Finanzierung und Durchführung einheitlich von den Organen der allgemeinen Verwaltung wahrgenommen werden, wird im folgenden der Maßstab Einheit von Planung, Finanzierung und Durchführung so verstanden, daß er - isoliert

1) Gemäß Art. 13 Abs. 2 Punkt 1 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes vom 6.2.1970

2) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 286 und 313

3) Vgl. ebenda, S. 286

gesehen - nicht das Gebiet der allgemeinen Verwaltung umfaßt, sondern Ausschnittsbereiche in funktionaler und räumlicher Hinsicht, die mit den sonstvorhandenen Verwaltungsräumen nicht kongruent sind.

Die Ausgliederung des Maßstabes Einheit von Planung, Finanzierung und Durchführung ist also bedingt durch die Differenzierung der Verwaltungsaufgaben, die räumliche Divergenz der Funktionsbereiche und Verflechtungssektoren und das daraus resultierende Unvermögen der Verwaltung, dem Postulat Einheit der Verwaltung, Einräumigkeit der Verwaltung und Einheit von Planungsraum und Zuständigkeitsbereich der allgemeinen Verwaltung zu genügen.

Die Einheit von Planung, Finanzierung und Durchführung bezieht sich daher auf spezielle Verwaltungsaufgaben oder Aufgabengebiete, die aus wirtschaftlichen, technischen, organisatorischen, räumlichen, rechtlichen, finanziellen, politischen oder Effektivitätsgründen gesondert wahrgenommen werden müssen. Sie ist gerade wegen der Überschneidung von Funktionsbereichen und verschiedenen Gebietskörperschaften und der damit verbundenen Berührung von Interessen für diese Aufgaben zu fordern. Die Notwendigkeit der Aufgabenausgliederung zeigt sich z. B. daran, daß der Naherholungsraum nur selten mit der sozio-ökonomischen Raumeinheit Stadt-Umland kongruent ist und seine Gestaltungsaufgaben weder von einer wie auch immer verfaßten Stadtverwaltung noch von den Umlandgemeinden oder dem Umlandkreis einheitlich wahrgenommen werden können.

Die Verwirklichung des Maßstabes Einheit von Planung, Finanzierung und Durchführung steht in einem solchen Fall also im Gegensatz zu den ihm von Wagener übergeordneten Maßstäben Einheit der Verwaltung und möglicherweise auch der Wirtschaftlichkeit. Seine gesonderte Anwendung ist in bezug auf die einzelne Verwaltungsleistung

effektiver¹⁾, eine höhere Wirtschaftlichkeit der Gesamtverwaltung dagegen fraglich, weil es nicht möglich ist, die personelle und sächliche Grundausrüstung einer Behörde für ganz unterschiedliche Aufgabenbereiche auszunützen²⁾.

In kommunalverfassungsrechtlicher Hinsicht können die aus dem Bereich der allgemeinen Verwaltung ausgegliederten Aufgaben, die zumeist der leistenden, der vor- und fürsorgenden Verwaltung zuzurechnen sind, nur von einer besonderen Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und ausreichenden rechtlichen und finanziellen Planungs- und Durchführungskompetenzen bewältigt werden, die sie befähigen, sich kraft der ihr zugestandenen Eigenständigkeit, der Eigendynamik und des Durchsetzungswillens, kurz ihres "Konsolidierungswillens", langfristig mit Erfolg gegen Partikularinteressen zu behaupten. Bei der organisatorischen Trennung von Planung und Durchführung besteht die Gefahr, daß das Zusammenspiel von Planungsträger und Durchführungsorgan besonders bei unterschiedlicher Interessenlage nicht gewährleistet ist³⁾, z. B. wenn eine regio-

1) Vgl. auch Jestaedt, B., Kommunale Gemeinschaftsarbeit im Spannungsfeld der Gemeinden und Gemeindeverbände, a.a.O., S. 111

2) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 302; Wagener stellt hier fest, daß bei Realisation des Maßstabes Einheit der Verwaltung sich der Wirtschaftlichkeitseffekt aus der Möglichkeit ergebe, den gleichen Behördensockel zu verwenden.

3) Daher werden für den Verband Großraum Hannover mehr Zuständigkeiten, "insbesondere solche, die der Sicherung und Fortführung der gemeinsamen Planung sowie der Vorbereitung eines künftigen Finanzausgleichs zwischen Stadt und Umland dienen", damit auch mehr Institutionalisierung und Verfestigung der Verbandsstruktur, gefordert. ... "Seit Verabschiedung des Verbandsplanes 1967 steckt der Verband Großraum Hannover in einer latenten Krise, denn ihm fehlt als Pendant zur Planungskompetenz die der Durchführung." (Vgl. Studie über eine Regionalstadt Hannover, Hannover-Linden 1968, S. 11). "Er leidet unter einer sehr engen Begrenzung seiner Verbandskompetenzen", die sich im wesentlichen auf die Aufstellung eines Verbandsplans, also eines Raumordnungsplans, und auf einige ergänzende Kompetenzen beschränken (vgl. Meyer-Schwickerath, K., Der Mehrzweckverband als

nale Instanz plant und mehrere regionszugehörige kommunale Gebietskörperschaften mit der Durchführung beauftragt sind¹⁾. Die freiwillige Zusammenarbeit bewährt sich allenfalls noch bei der Planung; bei der Realisierung der Planung scheitert sie²⁾.

"Die eigene Finanzierungsmöglichkeit ist der beste Garant für die Umsetzung der Planung in die Wirklichkeit"³⁾. Daraus "ergibt sich die Gedankenkette: Planung-Finanzierung-Durchführung. Eine Verwaltung, die selbst planen und finanzieren kann, erbringt eine Verwaltungsleistung am wirksamsten"⁴⁾.

Die Tatsache, daß man den Planungsgemeinschaften in der Regel noch keine Verwaltungsaufgaben zuweisen will⁵⁾, auf der Trennung von Planungsregion und Verwaltungsraum besteht⁶⁾ und sich weder auf der Ebene der Kreise noch der Bezirke eine Übereinstimmung von Planungs- und Verwaltungsraum abzeichnet⁷⁾, zeigt, daß für genügend große Räume mit strukturellen und funktionellen Divergenzen, gerade auch für Stadt-Umland-Räume, eine einheitliche

Institution im Verdichtungsraum, a.a.O., S. 781 f.). Aus dieser Sicht heraus ist ein neuerlicher Vorschlag zur kommunalen Neuordnung des Großraumes Hannover zu verstehen, der für die neu zu bildende Körperschaft "Groß-Hannover" unter Auflösung aller bisher im Verbandsgebiet bestehenden Gebietskörperschaften, also unter Einschluß der Kernstadt Hannover, mehr Kompetenzen ("mindestens die Aufgaben .., die der Verband Großraum Hannover innehat") und die Finanzhoheit fordert (vgl. Kommunalpolitische Blätter 8/71, S. 495 f.)

- 1) Vgl. Lange, K., Die Organisation der Region, a.a.O., S. 47; ähnlich auch Stelljes, H.H., Einführung zur Thematik des Arbeitskreises IV "Räume und Grenzen moderner Verwaltungseinheiten", 14. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages, in: Reformen für die Städte von morgen, a.a.O., S. 185
- 2) Vgl. Faust, K.H., Die zwischengemeindliche Zusammenarbeit im Raume Nürnberg, in: Kommunalwirtschaft 11/70, S. 428
- 3) Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 295
- 4) Ebenda
- 5) Ebenda, S. 171 mit Bezug auf den 45. Deutschen Juristentag; heute verhalten sich die Dinge im Grunde nicht anders.
- 6) Vgl. oben VI/2.3
- 7) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 293

Zuständigkeit für Planung und Verwaltung noch nicht zu erzielen ist. Man wird sich daher nicht nur aus zwingend sachlichen Gründen, sondern auch aus Gründen mangelnder Weitsicht der Reformbetroffenen mit der gesonderten und begrenzten Aufgabenwahrnehmung nach dem Ressortprinzip für die Zukunft abfinden müssen, für die dann allerdings zumindest die Prämisse Einheit von Planung, Finanzierung und Durchführung gelten sollte.

2.5 Optimale Einwohnerbereiche

Bei der Bestimmung optimaler Einwohnerbereiche handelt es sich um die Ermittlung rein quantitativer Maßstabskriterien nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten der öffentlichen Verwaltung für die optimale Erfüllung der Verwaltungsaufgaben einerseits und den Einsatz technischer Verwaltungshilfsmittel andererseits.

Auf diesem Gebiet sind Wageners Arbeiten¹⁾ so hervorragend und ins einzelne gehend, daß auf die Erwähnung weiterer Untersuchungen, die in Wageners Arbeiten Berücksichtigung finden, verzichtet werden kann, zumal die sonst anzutreffenden Größenangaben, Tragfähigkeitszahlen und Schwellenwerte für Verwaltungsaufgaben und ihre Träger, für Gemeinden, Städte, Stadtbezirke, Nachbarschaften und Kreise oft recht pauschal vorgenommen werden. Auch Wagener orientiert sich an Erfahrungswerten und Schätzungen; die große Zahl seiner Einzelberechnungen führt aber zu einem höheren Grad an Genauigkeit. Zudem dienen ihm die nicht-technischen Maßstäbe als Korrektiv; durchschnittliche Einwohnerzahlen werden durch den Flächenbezug der Gebietskörperschaften und die Bevölkerungsdichte relativiert²⁾.

Die entscheidenden Bedenken gegen die "Wagener'sche Methode" richten sich gegen die überwiegende Quantifizierung,

1) Vor allen seine Arbeit "Neubau der Verwaltung", a.a.O.

2) Vgl. ebenda, S. 331 f.

die "relative Beliebigkeit der Wertansätze"¹⁾ und die Hervorhebung von Optimalgrößen, denen der Charakter von Durchschnittswerten bei jeweils angegebener Bandbreite zukommt. Die Frage nach der Grenze zumutbarer Lebensbedingungen in verdichteten Räumen, die "Überlastungsverdächtigkeit", zwingt dagegen auch zur Bestimmung von äußersten Maximalgrößen, wobei Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte erst am Schluß der Entscheidungsparameter stehen. Demgegenüber tritt die wirtschaftlich arbeitende Umlandgemeinde als Ziel in den Hintergrund; das Ziel optimaler Wirtschaftlichkeit taucht da auf, wo die Großstadtverwaltung die Obergrenze ihrer Leistungsfähigkeit und Übersichtlichkeit erreicht.

Wagener wird entgegengehalten, daß in seinem System der Setzung von Maßstäben quantitativen Verwaltungserfolgs die Gefahr der Überrollung der bürgerschaftlichen Elements liege²⁾. Letztlich sei der Verwaltungserfolg nicht zu messen, da der öffentlichen Verwaltung Orientierungsgrößen wie Gewinn und Umsatz fehlten. Daher sei im Bereich der öffentlichen Verwaltung die Gefahr besonders groß, daß man sich gegenüber reformreifen Situationen falsch verhalte³⁾. Aufgrund einer fehlenden Regelgröße vermöge die öffentliche Verwaltung ihre Mängel lange unbemerkt mitzuschleppen. Die wirtschaftlichste Verwaltung aber nütze nichts, wenn sie sich den Bürgern entfremde. "Die kommunale Selbstverwaltung ist vor rund 150 Jahren nicht aus der Erkenntnis optimaler Einwohnerbereiche für die Versorgung der Bevölkerung neu belebt worden, sondern um die 'Untertanen' durch Beteiligung an der (örtlichen) Verwaltung als interessierte Bürger für den Staat

1) Stern, Püttner, Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens, a.a.O., S. 52

2) Vgl. Püttner, G., in: Raumordnung und Verwaltungsreform, a.a.O., S. 102

3) Vgl. Schnur, R., Voraussetzungen der Verwaltungsreform, a.a.O., S. 36

zu gewinnen bzw. zurückzugewinnen. Der heutige Staat muß sich fragen, ob er die dadurch begründete 'Verbreiterung' der Demokratie (Mitwirkung vieler Bürger an der Verwaltung) einer höheren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Verwaltungsapparates opfern soll, oder ob er nicht vielleicht Ursache hat, nach Mitteln für eine viel stärkere und bessere Bürgerbeteiligung zu suchen"¹⁾.

Püttners Kritik läßt sich entgegenhalten, daß von einem Opfer nur gesprochen werden kann, wenn eine breitere Mitwirkung tatsächlich vorhanden ist oder erreichbar sein wird und zu Gunsten der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geopfert werden kann. In diesem Zusammenhang muß an die o. a. Kritik²⁾ der relativ unreflektierten Übernahme und Propagierung von Begriffen wie Mitwirkung, Bürgerbeteiligung, Selbstverwaltung u. a. erinnert werden. Die Vorstellung, daß die Kommunalverwaltung heute ein Mehr an Demokratie biete, sollte endlich ausgeräumt werden³⁾. Wenn Mitwirkung auf breiterer Basis nicht mehr zu erzielen ist, ist um so mehr Wert auf die Bejahungsfähigkeit der Verwaltung zu legen. Sozial- und speziell die Verwaltungswissenschaften sollten daher mittels empirischer Methoden unter Beachtung der möglichen Irrationalität vorgebrachter Meinungen untersuchen, wie mehr Bejahungsfähigkeit gewonnen werden kann. Die Folgerung liegt nicht fern, daß in der heutigen Funktionsgesellschaft dem Bürger eine wenig anonyme, bürgernahe, funktionsgerechte wie effektive Verwaltung lieber ist als die Belebung der Selbstverwaltung nach dem Vorbilde des 19. Jahrhunderts.

Die Bestimmung optimaler Einwohnerbereiche aus Wirtschaftlichkeits- und Effektivitätsgründen ist notwendig

1) Püttner, G., Neubau der Verwaltung, Bemerkungen zum gleichen Buch von Frido Wagener, in: Die Verwaltung, 4. Bd. 1971, Heft 1, S. 103 f.

2) Vgl. oben V/2.

3) Vgl. auch Gierden, K. H., Staats- und Kommunalverwaltung im Wechselspiel der Kräfte, a.a.O., S. 334

und wichtig, aber nur insoweit, als Effektivität zur
Mehrerung der Bejahungsfähigkeit führt.

VII. Das dualistische Zielsystem von Verwaltungsreformen

1. Die Reduktion der Argumente und Maßstabskriterien auf Integration und Effektivität

Aus den vorstehenden Äußerungen wird ersichtlich, daß die Probleme einer Reform der Verwaltungsstruktur und -funktionen in Stadt und Umland einmünden in die allgemeinen und grundlegenden Fragen der Verwaltungsreform überhaupt. Die Verwaltungsreform in Stadtregionen wird somit zum integrierten Bestandteil der Gesamtreform der Verwaltung im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts. Zwar lassen sich vereinzelt die dringlichsten Probleme mittels Sonderlösungen temporär in Angriff nehmen, aber diese Lösungen sind zu- meist auf die Erweiterung des gebietlichen Zuschnitts der zentralen Verwaltungseinheiten abgestellt oder beinhalten die Wiedereinkreisung der zentralen Stadt. Die Probleme von Stadt und Umland lassen sich jedoch mittels Gebietsreform nicht bzw. nicht allein lösen; auch die Lösungsformen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit bedürfen eines zu spezifischen Zuschnitts, als daß sie für eine grundlegende Reform geeignet seien. Generell möglich ist nur die Verteilung bzw. Umverteilung von Kompetenzen, die die funktionsgerechte Entwicklung eines sozio-ökonomischen Raumes unabhängig machen soll von seinem verwaltungs- mäßigen Zuschnitt. Die noch ausstehende generelle Kompetenzabgrenzung ist somit wichtiger als der individuelle Versuch eines optimalen verwaltungsgebietlichen Zuschnitts.

Der Ruf nach der Funktionalreform und nach generellen Änderungen setzt klare, allgemein verbindliche Ziele voraus. Der politische Gehalt dieser Reform ist weit größer als der der Gebietsreform, da es um das grundsätzliche Verhältnis von Verwaltung und Bürger nach der

durch den zweiten Weltkrieg bedingten Aufbauphase geht. Hier handelt es sich nicht um eine Umstellung *uno actu*, sondern um die Erreichung eines anderen, eines partnerschaftlichen Verhältnisses von Bürger und Verwaltung, die Honorierung der Steuerzahlung durch die gute und bejahte Verwaltungsleistung. Im Gegensatz zur Gebietsreform liegen auch weniger Irrationalitäten vor, sondern oft konkrete und berechnigte Forderungen und Wünsche.

Will die Funktionalreform nicht, wofür einige Anzeichen bereits sprechen, bevormundend und allein "von oben herab" festgelegt sein, so sollte zwar der Bürger wegen der möglichen Unkenntnis, Undurchsichtigkeit der Probleme und der stets, wenn auch geringer - weil keine unmittelbare Raumbindung vorliegt - vorhandenen Irrationalitäten nicht direkt befragt, sondern mittels empirischer Sozialforschung festgestellt werden, welchen Stil, welche Organisation und welche Form des Angebots von Verwaltung und Verwaltungsleistung der Bürger am ehesten bejaht, um ein Minimum an Sozialisation herbeizuführen und aufrechtzuhalten.

Die bisherigen Vorschläge zur Verwaltungsreform und speziell zur Funktionalreform verwenden wohl das Vokabular der Mitwirkung und Integration des Bürgers, aber meist nur pauschal postulierend; viel weniger wird zu erforschen versucht, unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen Integration und Bejahungsfähigkeit entstehen können. Ohne Schwierigkeit läßt sich erkennen, daß in der bisherigen Reformdiskussion der Schwerpunkt in der Forderung nach mehr Verwaltungseffektivität liegt¹⁾, viel weniger werden Mitwirkung und Integration gefordert, noch seltener Demokratisierung. Diese Reihenfolge ist insofern nicht verwunderlich, als in der bisher durchgeführten Gebietsreform fast ausschließlich "technische" Maßstäbe der Effektivität und Leistungsverbesserung der

1) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung; a.a.O., S. 276

Verwaltung überwogen. Reformziele von mehr politischem Gehalt sind aber eher mittels Funktionalreform zu erreichen.

Trotz der bisherigen Vernachlässigung der politischen Maßstäbe läßt sich unschwer ein dualistisches Zielsystem erkennen, das auf Effektivität und Integrationswert aufbaut, deren Relation zueinander jedoch noch zu bestimmen bleibt¹⁾, wobei die Wagener'sche Relation von 50 : 50²⁾ durchaus in Frage gestellt werden soll. "Integriert ist eine Gesellschaft, wenn durch Verwaltung die sozialen Beziehungen zwischen ihren Gliedern möglichst in Einklang mit den elementaren Lebensbedürfnissen des Zueinander und Miteinander dauerhaft geordnet sind. Diese Erkenntnis bedeutet aber nicht mehr und nicht weniger als die Entdeckung eines Maßstabes für Verwaltungsgrundsätze und Verwaltungspraxis"³⁾. Das Verhältnis von Effektivität und Integrationswert richtet sich nach dem zugrunde gelegten Rationalitätsbegriff. Wagener⁴⁾ "ist das Gebot der Rationalität zu umfassend, um genügend Unterscheidungsschärfe für die Bewertung geben zu können. Wenn man unter Rationalität die Anwendung der Vernunft und die Verwertung des gegenwärtigen Wissens bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben durch die Verwaltung versteht, so ergibt sich aus dem Gebot der Rationalität nur, daß Unsachlichkeit und Willkür in der Verwaltung keine Rolle spielen dürfen. Über die Leistungsfähigkeit, die Wirtschaftlichkeit und den Leistungsgrad der Verwaltung ist damit noch nichts ausgesagt, während andererseits Fragen der Gerechtigkeit, der Geschichte und der Politik angesprochen sind." Grauhan⁵⁾ erscheint diese Interpretation des Rationalitäts-

1) So auch Grauhan, R.-R., Politikwissenschaftliche Forschung zur Verwaltung, in: DÖV, Heft 17, 23. Jg., Sept. 1970, S. 588

2) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 316 ff.

3) Ronneberger, Fr., Regionalbewußtsein und Regionalverwaltung ..., a.a.O., S. 17

4) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 5

5) Vgl. Grauhan, R.-R., Politikwissenschaftliche Forschung ..., a.a.O., S. 588 f.

begriffs restriktiv i. S. technologischer Effizienz. "Wird jedoch der Rationalitätsbegriff in Anknüpfung an die Denktradition der Aufklärung vom Selbstbestimmungsprinzip her definiert, wo wird ein einheitliches Kriteriengerüst denkbar, das den Maßstab technischer Effizienz als Untermaßstab inkorporiert. Von einem derartigen Konzept ausgehende Forschung würde etwa nach den Partizipantenrollen und dem Grad ihrer Übereinstimmung mit den Betroffenen des Auswahlprozesses, nach seiner Transparenz, seiner Problemverarbeitungs- und Wertberücksichtigungskapazität fragen."

Hier klingt der funktionale Aspekt der Reform an. Grauhan möchte einem monistischen Zielsystem unter dem Leitziel Demokratieverwirklichung¹⁾ oder Demokratisierung²⁾ den Vorrang geben - wegen des seiner Meinung nach statischen Aspekts des Integrationsbegriffes Wageners in dessen Formulierung des Untermaßstabes Festigung der Demokratie³⁾.

Die Realität des zur Zeit vorhandenen und allgemein als gültig anerkannten dualistischen Zielsystems läßt sich jedoch nicht leugnen. Während das Ziel der Effektivität relativ klar umrissen erscheint und vordringlich angestrebt wird, differieren die Vorstellungen von mehr Integration stark. Überwiegend wird ein Integrationsbegriff zugrunde gelegt, der traditionellen und emotionalen Ursprungs ist. Während unter Verwendung des traditionellen Integrationsbegriffs Effektivität und Integration weitgehend als inkompatibel verstanden werden, ergibt sich im folgenden bei funktionalem Integrationsverständnis die Kompatibilität beider Begriffe und Inhalte: mehr Verwaltungseffektivität bringt mehr Integrationsbereitschaft und Bejahungsfähigkeit und damit mehr potentielle Mitwirkung.

1) Vgl. Grauhan, R.-R., Politikwissenschaftliche Forschung ..., a.a.O., S. 588

2) Vgl. Grauhan, R.-R., Demokratisierung als Ziel von Verwaltungsgebietsreformen, a.a.O.

3) Vgl. ebenda, S. 3

2. Das bisherige Verständnis gemeindlicher Integration

Es ist René Königs¹⁾ Verdienst, auf die fundamentalen Fehl- und Vorurteile der ganzheitlichen Betrachtungsweise gemeindlicher Integration aufmerksam gemacht zu haben. Gleichwohl haben sich diese bis auf den heutigen Tag erhalten können. In den Äußerungen zur Verwaltungsreform spiegeln sich die Gedanken Redfields²⁾ konturenhaft wider: die kleine Gemeinde erscheint als integrales Ganzes, von einer inneren Geschlossenheit im Gegensatz zur Stadt oder Großstadt, die grundsätzlich andere Charakterzüge trage³⁾. König weist darauf hin, daß Integration kein Problem der Gemeindegröße ist⁴⁾, obgleich sich ein Heimatgefühl in der kleinen Gemeinde stärker ausprägen kann⁵⁾. Die inneren Konflikte können in kleinen Gemeinden aufgrund der größeren räumlichen Nähe sogar größer sein⁶⁾ als in den mehr Anonymität gewährenden Städten. Selbst in einer kleinen Gemeinde muß "aus strukturellen Gründen weder die Nachbarschaft noch das Interagieren noch das Vorhandensein gemeinsamer Wertideen und Bindungen die Menschen notwendigerweise integrieren"⁷⁾. Gemeinde als Gemeinschaft oder als integrales Ganzes ist "niemals Voraussetzung, sondern bestenfalls Ergebnis der Forschung"⁸⁾.

Neben das Vorurteil ganzheitlicher Betrachtungsweise tritt die Überbetonung der sozialstrukturellen Bedingtheit der Integration. Sozialstrukturell bedingte Konflikte in der Gemeinde können die Integration der Gemeinde

1) Vgl. König, R., Die Gemeinde, a.a.O., bes. S. 109 ff.

2) Vgl. Redfield, R., The Little Community. Viewpoints for the Study of a Human Whole, Chicago 1955

3) Vgl. König, R., Die Gemeinde, a.a.O., S. 109

4) Vgl. ebenda, S. 111

5) Vgl. S. 125

6) Vgl. S. 111

7) Vgl. S. 123

8) König (S. 120) zitiert Kötter, H., Die Gemeinde in der ländlichen Soziologie, in: Sonderheft 1 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie VIII 1956, Soziologie der Gemeinde, S. 15

vereiteln¹⁾. Die Frage ist nur, ob die so verursachte Desintegration nicht durch andere Integrationsweisen überlagert werden kann, ob sich nicht - um mit R. König zu sprechen, andere Dimensionen ergeben, die nicht primär strukturell bedingt sind und in denen sich eine andere Integrationsebene als die soziale eröffnet. König gibt seiner Vermutung Ausdruck, daß Integration auch dann erreichbar ist, "wenn sie im Bereich des Sozialen auf Grund seiner Vielschichtigkeit und Diversität der beteiligten Interessen nicht (oder nur selten) erreicht werden kann"²⁾; er zieht das bisherige Integrationsverständnis als eines unbewußten, ungeplanten Vorganges in Zweifel und findet auf der Suche nach anderen Dimensionen die kulturelle (Heimat, Lokalzeitung). Damit verläßt er die Ebene der Primärgruppen als Sozialisationsfaktoren. In dem Maße nun, wie sich Sozialisation nicht mehr nur über die Primärgruppen vollzieht, verläßt die soziale Dimension der Integration. Mit der Variabilität des sozialen Strukturgefüges, der Pluralität der Lebensformen und -haltungen und der Offenlegung und Spezialisierung menschlicher Entfaltungs- und gesellschaftlicher Kommunikationsmöglichkeiten und Machtzugänge erhält die Bedingtheit der Integration zunehmend einen funktionellen Aspekt. Integration ereignet sich mehr und mehr funktionsspezifisch.

Wurzbacher³⁾ hat 1963 auf die Überbetonung der Primärgruppen als Sozialisationsfaktor hingewiesen und die These von den sozialisations- und personalisationsfreundlichen Primärgruppen und den sozialisations- und personalisationsfeindlichen Sekundärgebilden falsifiziert, ja gerade die sekundären Gebilde, die nationalen und internationalen Großverbände, als dominante Träger

1) Vgl. König, R., Die Gemeinde, a.a.O., S. 124

2) Ebenda

3) Vgl. Wurzbacher, G., Sozialisation-Enkulturation-Personalisation, in: derselbe (Hrsg.), Der Mensch als soziales und personales Wesen, Beiträge zu Begriff und Theorie der Sozialisation..., Stuttgart 1963, bes. S. 23 ff.

der Sozialisation, Enkulturation und Personalisation bezeichnet. "Es wird dabei übersehen, daß alle Primärgruppen in differenzierten Gesellschaften als Teilstrukturen jener hochkomplexen Systeme wirksam sind, in denen sich die gesellschaftlichen und kulturellen Sach- und Wertgehalte einer Gesellschaft ausformen. Von dort her erhalten sie selbst in beträchtlichem Maße ihre besonderen Inhalte, Formen und Wirkungsmöglichkeiten. In der personadäquaten Übertragung, Verarbeitung dieser Sach- und Wertzusammenhänge leisten sie als Mittel der Sozialisation, Enkulturation, Personalisation ihre wichtige, unentbehrliche Vermittlungsfunktion. Die bestimmenden Wertordnungen und Zielvorstellungen aber leiten sich aus übergeordneten religiösen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenhängen ab"¹⁾, von denen der wirksamste großgesellschaftliche die Nation²⁾ ist.

Als geradezu verhängnisvoll muß die Tatsache bezeichnet werden, daß trotz dieser Entlarvungen heute das überholte Integrationsverständnis in viele Konzeptionen und Gedanken zur Verwaltungsreform Eingang gefunden hat, was auf ein gestörtes Verhältnis der jeweiligen Proponenten zur kommunalen Realität und gegenwärtigen Entwicklung schließen läßt. In der Folge dieser Fehleinstellungen und Irrtümer konnte sich ein falsches Verständnis kommunaler Selbstverwaltung³⁾ entwickeln und ein nicht über-

1) Vgl. Wurzbacher, G., Sozialisation-Enkulturation-Personalisation, a.a.O., S. 25

2) Vgl. hierzu Ronneberger, Fr., Nationale Integration als Ergebnis von Sozialisations-, Enkulturations- und Personalisationsprozessen, in: Wurzbacher, G., Der Mensch als soziales und personales Wesen, a.a.O., S. 225 - 254

3) Vgl. hierzu Laux, E., Kommunale Selbstverwaltung im Staat der siebziger Jahre, in: AfK, 9. Jg. 1970, S. 218: "Der geistige Standort der Selbstverwaltung ist im 20. Jahrhundert wenig weiterentwickelt worden", und S. 219: "Gemessen an den Ideen des 19. Jahrhunderts zur Stellung der Selbstverwaltung im gesellschaftlichen und staatlichen Gefüge läßt sich ohne jede Abwertung die Formulierung wagen, daß der Selbstverwaltungsgedanke in Deutschland administrativ zwar hervorragend, politisch aber ungenügend verarbeitet worden ist."

wundenes Klassen- und unkritisches Elitedenken, Selbstgenügsamkeit und kommunaler Egoismus bei falschem Führungsstil und inadäquater Organisation unter steter Beharrung auf der wie ein Dogma behaupteten Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises erhalten.

Ein anderes Integrationsverständnis hat somit grundlegende Folgen für den Neubau der Verwaltung, deren Konzeption ohne Voranstellung der nur empirisch zu findenden Integrationsbedingungen bzw. bei falschem Integrationsverständnis unzweifelhaft zu einer Fehlplanung führen muß.

3. Politische Integration am Beispiel der Region

Nach dieser Absage an das Dogma gemeindlicher Integration wäre zu prüfen, ob nicht in der politischen Dimension der Integration Chancen liegen, die bisher weder genügend erkannt noch genutzt worden sind. Dabei soll nach Anzeichen einer regionalen Integration Ausschau gehalten werden, da diese zum Verständnis des gewandelten Integrationsbegriffes, der später dem kommunalen Verwaltungshandeln zugrunde gelegt werden soll, beitragen. Für das Vorliegen einer regionalen Integration könnte z. B. das Vorhandensein sozio-ökonomischer Raumeinheiten sprechen, die höhere Mobilität, das Denken in überlokalen Kategorien, das den zu kleinen Wohnort einschließt, für das die Ebenen des Landes und Bundes aber zu entfernt und wenig faßbar sind und die des Bezirks und Kreises zu sehr nach Verwaltungszuständigkeit abgegrenzt. Naturräumlich-morphologische Merkmale können lediglich die Bedingungen für Zusammengehörigkeit schaffen, sie brauchen es nicht; bestimmend ist die Strukturbildung durch den Menschen¹⁾. Soziale Integration und entsprechender Integrationsgrad sind somit Daten der Sozialstruktur. "Durch sie werden Art und

1) Vgl. Ronneberger, Fr., Regionalbewußtsein und Regionalverwaltung ..., a.a.O., S. 2

Grad des Sozialbewußtseins festgelegt; das Sozialbewußtsein selbst kann ... nur indirekt aus diesen Strukturbedingungen geschlossen werden"¹⁾, es ist als eigene von den sozialen Strukturen unabhängige Quelle der Integrationsleistung anzusehen²⁾.

Auf dieser relativen Unabhängigkeit von sozialstrukturellen Daten basiert der Begriff der politischen Integration, die sich auf die politische Gemeinde, den Kreis, die Region und den Staat oder eine dieser Ebenen beziehen kann. "Politische Integration bedeutet vor allem, daß die kleingruppenhaften und primären Bindungen in ein System umfassender sekundärer Zusammenhänge, Gebilde, Organisationen und so fort eingebaut, eingeordnet, zum Teil auch zu deren Gunsten überwunden werden"³⁾. Sie fußt daher primär nicht auf dem sozialen Verbund der Gemeinschaft, deren gesellschaftlich-politische Überhöhung demzufolge der Staat wäre; sie knüpft vielmehr an das Integrationsverständnis von Rudolf Smend⁴⁾ an, der den Integrationsbegriff in die deutsche Staatslehre eingeführt hat. Für Smend bedeutet Integration ständige funktionelle Aktualisierung und Reproduzierung und dauernde geistige Bewältigung und Weiterbildung des Staates, der in Abstimmungen und Wahlen, aber auch im herrschaftlichen Unterworfensein, in Rechtsbildung und Rechtsprechung "erlebt" werde⁵⁾. Dieser Ansatz verweist auf die Bipolarität des Verhältnisses von individuellem Bürger und Staat, - ohne Umweg über die Strukturbedingungen sozialer Integration, ohne die Notwendigkeit einer integrierten Gemeinschaft. Der Überbau und Zusammenhalt wird durch die Integrationsfunktion

1) Vgl. Ronneberger, Fr., Regionalbewußtsein und Regionalverwaltung ..., a.a.O., S. 5

2) Vgl. Ronneberger, Fr., Schule und gemeindliche Integration durch den Lokalteil der Tageszeitung, in: Kontakte mit der Wirtschaftspädagogik, Festschrift für Walther Löbner zum 65. Geburtstag, Hrsg. Peege, J., Neustadt/Aisch 1967, S. 107

3) Ebenda, S. 105

4) Vgl. Smend, R., Verfassung und Verfassungsrecht, München 1928, S. 18

5) Vgl. Ronneberger, Fr., Schule und gemeindliche Integration ..., a.a.O., S. 107

von Staat und Verwaltung gewährleistet, wenn auch nur in groben Mustern wie bei Smend angedeutet. Die so verstandene politische Integration des einzelnen Bürgers in den übergeordneten politischen Verband ist wegen des Fehlens der eigentlich sozialen Dimension von Instabilität und Reagibilität in bezug auf Störungen gekennzeichnet. Die Erlebbarkeit der politischen Ebenen ist nur subjektiv möglich, sie entbehrt weitgehend der Korrekturmöglichkeiten und unterliegt der Gefahr verfälschter Interpretation auch durch Übermittlungsträger. Der Intensitätsgrad politischer Integration ist daher ständigen Schwankungen ausgesetzt und erreicht im Durchschnitt wohl nie den der intakten sozialen Integration der Primärbilde.

Wenn doch von einem Denken in regionalen Kategorien in Richtung auf Etablierung eines Regionalbewußtseins gesprochen wird, so widerspricht diese Feststellung nicht den obigen Äußerungen, weil diese Art der politisch-funktionellen Integration primär das bipolare Verhältnis Bürger-Region betrifft, auch wenn ein Teil seiner Wirkungen sozialintegrativer Art ist. Die Identifizierung des Umlandgemeindeeinwohners mit seiner Region¹⁾ ist somit ein Zeichen seiner politischen Integration²⁾; sie betrifft erst in zweiter Linie den sozialen Zusammenhalt im Sinne einer Gemeinschaft. Wenn man mit Isbary und anderen³⁾ das Vorhandensein eines Heimatbewußtseins,

1) Vgl. oben IV/3.1

2) Dies läßt sich auch daraus folgern, daß man von einer eigentlichen Regionsbevölkerung erst in dem Maße sprechen kann, wie sich im Fortschreiten individueller politischer Integration ein Regionalbewußtsein entwickelt.

3) Vgl. Isbary, G., Diskussionsbeitrag zur Thematik: "Region, die neue 'Gemeinde'?", in: Polis und Regio, a.a.O., S. 109, und Jestaedt, B., Kommunale Gemeinschaftsarbeit ..., a.a.O., S. 115 f.: "Infolge der vielfältigen und vielschichtigen kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen zur Stadt haben die Bewohner das Gefühl verloren, Mitglieder einer selbständigen örtlichen Gemeinschaft ... zu sein. Die Randgemeinden bilden daher gar

das sich mit Gemeinde, Kreis und Großstadtgebiet deckt, verneint, so kann man im gleichen Schritt erste Anzeichen eines sich entwickelnden Regionalbewußtseins konstatieren¹⁾. Trotz des fehlenden Heimatbewußtseins fühlt sich jeder Mensch dem ihm zugeordneten größeren Raum rational und irrational verbunden²⁾, in dem die Erfüllung seines Anspruches auf Versorgung im allgemeinen Sinn durch Staat und Verwaltung gewährleistet ist. Ein Anspruch, eine Forderung auf Belebung des Gemeinschaftsbewußtseins wird vom einzelnen Bürger nicht oder nur selten erhoben³⁾. In der Erlebbarkeit des ihm zugeord-

keine echten, in sich ruhenden Selbstverwaltungsgemeinschaften mehr ...". Willing meint, daß die Einwohner diese Gemeinschaft gar nicht mehr bilden können; vgl. Willing, G., Verwaltungsprobleme des städtischen Großraumes, a.a.O., S. 151, und weiter: "Die ideologischen Voraussetzungen einer wirklichen Verbundenheit der Einwohner mit ihrer Gemeinde sind weitgehend .. fortgefallen ..." (ebenda, S. 103 f.).

- 1) Vgl. Stern, Püttner für den Raum Hannover, in: Grundfragen zur Verwaltungsreform ..., a.a.O., S. 49; vgl. Ronneberger für Teilräume des Ruhrgebiets, in: Regionalbewußtsein und Regionalverwaltung ..., a.a.O.; vgl. auch Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer Nürnberg Nr. 5, Mai 1971, S. 228, in denen von einem "wachsenden regionalen Bewußtsein der Nürnberger Stadträte", jedenfalls nach Meinung des Nürnberger Oberbürgermeisters, die Rede ist.
- 2) Vgl. auch Isbary, G., Diskussionsbeitrag ..., a.a.O., S. 109: "Ich meine, es gibt zwar kein Heimatbewußtsein mehr, das sich mit einer Gemeinde oder einem Kreis deckt, nicht einmal ein administrativ abgegrenztes Großstadtbewußtsein, aber trotzdem fühlt sich jeder Mensch irgendeinem größeren Raum zugehörig. Das ist ein ganz lebendiges Bewußtsein ...".
- 3) Vgl. derselbe, Verlust der Funktionseinheit der Gemeinde, in: Polis und Regio, a.a.O., S. 89: "Ich halte es für verlorene Liebesmüh, sich den Kopf darüber zu zerbrechen, wie der Bürger wieder soweit an 'seine' Gemeinde herangeführt werden könne, daß er sich in einem neuen Gemeinschaftsbewußtsein wieder mit seiner Gemeinde identifiziert. Ganz offensichtlich will dies die Masse der Bürger unserer Zeit nicht, wobei sie sich nur in der Abwehr, nicht in den mehr oder weniger bewußten oder noch unbewußten Argumenten einig ist. Was der Bürger eindeutig will und auf allen wirklich besuchten Gemeindeversammlungen verlangt, läßt sich in eine Forderung zusammenfassen: Er will zufriedenstellend versorgt sein, versorgt in der Ausstattung seines Lebensraumes, um sich in seiner Existenz, aber auch in seinem Wohlbefinden frei entfalten zu können."

neten Raumes und der Bejahungsfähigkeit seiner Verwaltung richtet er sich nach dem Grad der Erfüllung seiner Ansprüche; die gebietliche Ausdehnung des Versorgungsraumes wird eher positiv vermerkt, weil auch sie Zeichen der Überstellung individueller Lebenszusammenhänge in übergeordnete Einheiten ist.

Integration ereignet sich daher funktional und ist somit planbar, machbar, lenkbar. In ihrer Abkehr vom sozialen Miteinander Bürger-Bürger gipfelt sie in der Forderung nach Abwendung vom überkommenen Unterordnungsverhältnis Bürger-Staat. Offen bleibt nur die Frage, ob es gerechtfertigt ist, Integration dergestalt zu induzieren, daß man mit der späteren Bejahung momentan umstrittenen Verwaltungshandelns rechnet, also auf die faktische Kraft des Normativen vertraut¹⁾.

4. Der Integrationswert als Maßstab der Verwaltungsreform bei Wagener²⁾

Im folgenden sollen kurz die Äußerungen Wageners wiedergegeben werden, die bisher noch nicht vorgebracht worden sind und auf sein Verständnis von Integration schließen lassen, um eine abschließende Stellungnahme abgeben zu können.

Wagener³⁾ mißt den Integrationswert einer Verwaltungseinheit an der Intensität des Gemeinschaftsbewußtseins der von der jeweiligen Einheit verwalteten Gruppe. Diese "Gemeinschaft" werde um so ausgeprägter sein, je dichter das Netz privater wie behördlicher Organisationen und je höher die Zahl ihrer Interaktionen auf deckungsgleichem Gebiet bei Übersichtlichkeit des Verwaltungsaufbaus und günstiger Erreichbarkeit des Verwaltungssitzes sei. Er

1) Vgl. Ronneberger, Fr., Empirische Forschung in der Verwaltungswissenschaft, a.a.O., S. 265

2) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 6 ff. und S. 305 ff.

3) Vgl. ebenda, S. 8

ordnet die Teilmaßstäbe Einräumigkeit der Verwaltung, größtmögliche Dezentralisation von Verwaltungsaufgaben, Einfachheit und Übersichtlichkeit des Verwaltungsaufbaus und die Berücksichtigung des Zusammengehörigkeitsgefühls der Bevölkerung seinem Hauptmaßstab "Festigung der Demokratie" unter und sagt, daß bei Erfüllung dieser Voraussetzungen "durch diese Verwaltung eine besonders gute politische Integrationswirkung erzeugt wird und daß der Einübungseffekt für Demokratie höher ist als in Gebieten, deren Verwaltungseinheiten nicht nach einem solchen Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerung abgegrenzt sind"¹⁾. Deckungsgleichheit von Verwaltungszuständigkeitsräumen lasse ein "kräftigeres Integrationssystem" entstehen als räumlich gesonderte Abgrenzung für jede Verwaltungseinheit²⁾. Die politisch integrierende Kraft einer Verwaltungseinheit werde durch die Beteiligung der Einwohner an den Entscheidungen einer Vertretungskörperschaft mittels Wahlen verstärkt. Da den Kommunen die eigenverantwortliche Entscheidungsmöglichkeit über wichtige kommunale Aufgabenkomplexe heute zum Teil eingeschränkt oder gar genommen sei, könne von nur formaler Gewährung einer demokratischen Verfassung an selbständige Verwaltungseinheiten, die ohne eigentlichen Aufgaben- und Verantwortungsbereich seien, eine Schulung in demokratischem Verhalten und damit eine Festigung der Demokratie nicht erwartet werden³⁾.

Wagener ermittelt seinen Integrationsbegriff deduktiv und geht dabei unter historischem Bezug weitgehend idealtypisch vor. Hinter seinen Worten steht die Vorstellung der Gemeinschaft der Verwalteten als heilem Ganzen. Damit stellt er auf die alte Vorstellung sozialer Integration ab, die in ihrer Richtung von horizontalem Bezug und historisch-räumlich bedingt ist. Die strukturelle Bedingt-

1) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 305

2) Vgl. ebenda, S. 306

3) Vgl. S. 309

heit der Integration, obgleich nach wie vor existent und gültig, z. B. durch den Raumbezug des einzelnen, wird heute aber zunehmend ersetzt durch ihren funktionalen Bezug, durch die vertikale Richtung der Integration, die vom Bürger oder übergeordneten Verband ausgeht und sich auf den jeweiligen Partner bezieht. Selbst die Bindung des einzelnen an einen bestimmten Raum scheint unter den Vorzeichen der Loslösung von überkommenen Strukturen ebenfalls bipolarer Natur zu sein - ohne die zwangsläufige Folge sozialer Integration. Die Behauptung, Einräumigkeit der Verwaltung gewähre ein Mehr an Integration, ist daher ebenso hypothetisch wie die hier vertretene Auffassung, Integrationswirkungen ließen sich durch ein Mehr an Verwaltungseffektivität erzielen. Fest steht nur, daß der Hypothese Wagners Entwicklungen der jüngsten Zeit entgegenstehen, auch wenn hie und da sich eine Gemeinde zur Gemeinschaft wider dieses Vorhaben oder jene Reform zusammenschließt. Gerade diese Induktion beweist aber, daß die soziale Integration in einer Gemeinde in den meisten Fällen zu schwach ist, um von selbst gemeinschaftsstärkende Kräfte auf Dauer wirken zu lassen.

Im Lichte des traditionellen Integrationsbegriffs erscheint Effektivität gewissermaßen integrationsfeindlich, wie man dies auch aus der Gegenüberstellung von Effektivität und Integrationswert als übergeordneten Maßstäben für den optimalen Neubau der Verwaltung bei Wagener schließen könnte¹⁾. Eine "nur effektive" Verwaltung braucht noch nicht desintegrierend zu sein, wenn der Bürger die effektive Verwaltungsleistung wünscht und seine Bindung an die alte Umgebung wie z. B. die überholte Verwaltungsstruktur das Verlangen nach guter Verwaltung nicht überlagert. Da der einzelne heute aber an den Entscheidungen und Leistungen von Staat und Verwaltung eher "mittels Konsum beteiligt" ist als durch Mitbestimmung, ist ihm bei dem ohnehin gegebenen Trend

1) ohne daß diese Auffassung Wagener unterstellt wird!

zur Funktionsspezialisierung und Professionalisierung auch in der Politik und bei der Verschränkung von Politik und Verwaltung die effektive Verwaltungsleistung lieber, weil ihm die Möglichkeit der Nutznießung näher steht als der "Umweg" über sozialintegrative Instanzen, in denen er lediglich Amateurrollen übernehmen kann.

Nach allem empfiehlt sich, wenn Verwaltungsreform nicht Fremdbestimmung sein soll, empirisches Vorgehen, das zu einem induktiven Integrationsbegriff führt. Es liegt auf der Hand, daß ein so ermittelter Integrationswert andere Ziele und Unterziele beinhaltet und sich zur Verwirklichung dieser Ziele anderer Mittel bedient, was nicht heißen soll, daß die Wagener'schen Unterziele irrelevant wären. Es verschieben sich jedoch die Proportionen, und andere Ziele treten auf.

Ein empirisch-induktives Vorgehen hätte auch verhindert, daß Verwaltungseinheiten mit Selbstverwaltungsrechten und Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerung ein höherer Einübungseffekt" für Demokratie zugestanden wird. als nach anderen Kriterien abgegrenzten Verwaltungseinheiten¹⁾. Die "Schulung im demokratischen Verhalten"²⁾ findet heute auf der kommunalen Stufe nicht intensiver und breiter statt als auf anderen Ebenen³⁾.

Der politisch wohl relevanteste Einwand gegen den Wagener'schen Maßstab Integrationswert stammt von Grauhan⁴⁾: Mit der Festlegung des Untermaßstabes Festigung der Demokratie "erscheint unter dem Gesichtspunkt der Demokratie das bestehende System als bereits perfekt, das es nicht mehr weiter zu entwickeln, sondern nur noch zu festigen gelte. Effektivität und Integrationswert fallen dann zusammen im Ziel der Stabilisierung des bestehenden Systems"⁵⁾. Nach Grauhan begeht Wagener den Fehler, Demo-

1) Vgl. Wagener, F., Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 305

2) Ebenda, S. 309

3) Vgl. Grauhan, R.-R., Demokratisierung als Ziel von Verwaltungsgebietsreformen, a.a.O., S. 8

4) Vgl. ebenda, S. 2 f.

5) Ebenda, S. 3

kratie als einen erreichten, nur noch zu sichernden Zustand zu begreifen, nicht jedoch als einen noch zu vollendenden geschichtlichen Prozeß. An die Stelle des statistischen Untermaßstabes Festigung der Demokratie will Grauhan daher das dynamische Generalziel Demokratisierung gesetzt wissen, den Prozeß zunehmender Selbstbestimmung der Menschen über ihr eigenes Schicksal¹⁾.

5. Funktionale Integration

Bislang gründete sich die Verwaltungsgebietsstruktur auf die ursprünglichen Grenzen räumlich faßbarer sozialer Integration. Mit dem Verblassen der sozialen Dimension der Integration tritt die sozialstrukturelle Bedingtheit der Integration in den Hintergrund²⁾. Die einst von allen Mitgliedern einer sozial integrierten Gemeinschaft getragene Verwaltung erfährt ihre Zustimmung heute funktional, d. h. ohne die soziale Gemeinschaft der Verwalteten als tragende Säule in bipolarem Bezug Bürger-Verwaltung auf der Basis von Leistungen und Ansprüchen. Das Ausmaß der Integration wird bestimmt durch Art und Grad der Aufgabenbewältigung, durch den Verwaltungsstil und das Maß der Bürgeransprache und Bürgerbeteiligung, - Kernprobleme einer Funktionalreform der Verwaltung, daneben auch durch die Anschaulichkeit der baulichen Umwelt. Begriffe wie Zusammengehörigkeit, Verbundenheit, Überschaubarkeit, Heimat und Herkunft, die Eingang in die Gedanken zur Verwaltungsgebietsreform gefunden haben, verlieren in diesem Verständnis von Integration an Gewicht. Aus der horizontalen Richtung sozialer Integration wird die vertikale Richtung politischer Integration, die die Verwaltungsintegration einschließt. Der verwaltungswissenschaftliche Integrationsbegriff eröffnet im Gegensatz zum sozialwissenschaftlichen, bei dem sich Integration mehr oder weniger

1) Vgl. Grauhan, R.-R., Politikwissenschaftliche Forschung ..., a.a.O., S. 587 ff.

2) Vgl. oben VII/2.

von selbst ereignet, die Möglichkeit, Integration zu induzieren¹⁾. Die Planbarkeit funktionaler Integration, die Erlebbarkeit des Staates in der Verwaltung geben der Verwaltung die Chance, der entscheidende Integrationsfaktor einer Gesellschaft zu sein. Bislang wird diese Chance jedoch wenig genutzt.

Integratives Verwaltungshandeln sollte auf gezielte Ansprache der Verwalteten abgestellt sein, denn der Bürger ist als Verwalteter nur jeweils in bestimmter Weise betroffen²⁾, - als Familienoberhaupt oder Ehemann, als Steuerzahler, Berufsträger, Verkehrsteilnehmer, Haus- und Grundstückseigentümer und Anlieger, Nachbar und Konsument von privaten und öffentlichen Dienstleistungen, vor allem auch als Gemeinde- bzw. Stadt- oder Staatsbürger oder Regionsangehöriger. In jeder dieser Rollen äußert er spezifische, ganz konkrete Interessen; der Grad der Zustimmung, die das Gemeinwesen durch ihn erfährt, richtet sich nach der Berücksichtigung seiner Interessen und dem Bewußtsein, das der Bürger von den unausweichlichen Interessenkollisionen bei der Umsetzung subjektiver Wünsche in die Realität hat. Notwendige Voraussetzung erfolgreicher Integration durch Verwaltung ist daher die Förderung dieses Bewußtwerdungsprozesses und die Verdeutlichung der Konfliktsituationen im administrativen Entscheidungsprozeß.

Die spezifische funktionale Betroffenheit des einzelnen wie einer Gruppe oder Gesamtheit von Bürgern sollte Anlaß sein, die Wirkung der Integrationskraft einzelner Verwaltungsaufgaben zu prüfen und das Schwergewicht der Aufmerksamkeit auf die Aufgaben zu lenken, die besonders integrationsintensiv sind. Das Beharren auf Universalität des gemeindlichen Aufgabenkreises, die Überforderung selbst großer Gemeinden mit eigentlich regionalen Aufgaben,

1) Vgl. Ronneberger, Fr., Die Integrationsfunktion der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S. 188

2) Vgl. ebenda, S. 189

lenkt aber von der primären Erfüllung integrationsintensiver Verwaltungsaufgaben ab. Wenn es stimmt, daß gerade diese Aufgaben von lokalem Bezug sind¹⁾, eröffnet sich damit für die Kommunalverwaltung und speziell die Verwaltung der Städte ein breites, bisher wenig genutztes Feld an Integrationschancen. Funktionale Integration schließt eine räumliche Begrenzung nicht aus; nur ist die räumlich begrenzbare Integration heute primär keine Folge sozialer Integration, sondern lokalisierbare funktionale Integration.

Am folgenreichsten muß die Feststellung betrachtet werden, daß dem Prinzip der Universalität des kommunalen Aufgabenbereiches das überkommene Ideal sozialer Integration zugrunde liegt. Schwindet die Sozialintegration, so ist diese wesentliche und eigentliche Voraussetzung der Aufrechterhaltung des genannten Grundsatzes weggefallen.

Das Verständnis funktionaler Integration erfordert andere Organisationsformen!

VIII. Zur Integrationsfunktion der Verwaltung

1. Organisationsform und Integrationswert

Der Prozeß der Ausweitung und Verdichtung sozialer und ökonomischer Verflechtungen zwischen Stadt und Umland läßt sich unschwer als Integrationsvorgang werten. Unklar ist nur die Rolle der Verwaltung in diesem Integrationsprozeß. Obgleich sich Integration durch Verwaltung funktional, absichtlich und in planender Voraussicht vollziehen sollte, ist die desintegrierende Wirkung des Verwaltungshandelns infolge der Dysfunktionalität der Verwaltungsgrenzen, der Schwerfälligkeit im Verwaltungsvollzug, der Anfälligkeit für kommunalen Egoismus, des

1) Vgl. unten VIII/2.2

desintegrierend wirkenden Steuersystems, einer mangelhaften politischen Sozialisation und Publizitätsfreude trotz partieller Reformansätze nach wie vor gegeben. Sie wird sich allein durch Gebietsreformen nicht beseitigen lassen, da ihr im wesentlichen funktionelle Mängel anhaften, die zum großen Teil im überholten Kompetenzsystem der Verwaltung liegen.

Eine Neuverteilung von Kompetenzen muß unter dem Gesichtspunkt der Demokratie auf das Ziel eines höheren Integrationswertes der Verwaltung ausgerichtet werden, das Effektivität als Unterziel inkorporiert¹⁾. Da die Zugrundelegung eines falschen Integrationsverständnisses zu einer falschen Aufgabenverteilung der Gebietskörperschaften führen muß, war die Neuformulierung des Begriffsinhaltes politischer Integration erforderlich. Nunmehr ist zu fragen, ob Integrationsfunktionen der Verwaltung im Stadt-Umland-Raum bestimmter Organisationsformen bedürfen, ob etwa Integration der Bürgernähe der Verwaltung nicht entfallen kann und welche Chancen sich aus der Bürgernähe für die kommunale Verwaltung ergeben. Dabei geht es um die grundsätzliche Klärung des Verhältnisses von Organisation und Effektivität, Bürgernähe und Integration, Mitwirkung und Bejahungsfähigkeit unter Berücksichtigung früher getroffener Feststellungen und Hypothesen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen: Dem Nachlassen von Gemeinschaftsbewußtsein einerseits und Heimatbewußtsein andererseits entspricht die stärkere Orientierung nach Versorgungs- und Verkehrsräumen. Die "perfekte" Versorgung des Bürgers ist nicht die Ursache kommunaler Apathie, vielmehr ist sie bereits die Grundlage, auf der erst Integration durch Verwaltung möglich wird.

Parallel zum Nachlassen des kommunalpolitischen Engagements steigt das Interesse des Bürgers an effektiven Verwaltungsleistungen. Die Organisation der Verwaltung gewinnt

1) Vgl. oben VII/1.

erst dann sein Interesse, wenn Vor- und besonders Nachteile mit Organisationsänderungen verbunden sind. Mit Änderungen der Organisation braucht nicht notwendig ein Verlust an gemeindlicher Substanz verbunden zu sein, wenn darunter weniger die Universalität des kommunalen Aufgabenkreises als vielmehr Bejahungsfähigkeit verstanden wird. Daraus folgt, daß allein die Organisationsform, - sei sie bürgernah oder nicht-, noch keinen Integrationswert hat. Entscheidend ist die Qualität der Verwaltungsleistung, die unter dem Gebot der Effektivität möglichst bürgernah erbracht werden soll. Bürgernähe im Sinne räumlicher Nähe zum Verwaltungssitz bewirkt noch keine Integration; auch bedeutet ein hoher Integrationswert der Verwaltung noch nicht Mitwirkung, vielmehr Bejahungsfähigkeit. Bürgernähe der Verwaltung erhält erst dann ihre eigentlich integrative Bedeutung, wenn sie nicht nur räumliche Erreichbarkeit meint, sondern Gestaltungsmöglichkeit für den Bürger im Bereich seiner unmittelbaren Lebensumwelt¹⁾, zumindest aber Einsehbarkeit und Verdeutlichung der tatsächlichen Nähe der Gestaltungsprobleme, Vermittlung eines Konfliktbewußtseins und ständige Aktivierung mit dem Ziel einer rationalen Urteilsfindung.

Wenn dennoch im folgenden unter Bürgernähe zunächst nur räumliche Nähe der Verwaltung verstanden wird, so geschieht dies aus pragmatischen Gründen, wobei Verwaltungsreform als ein alle politischen Ebenen erfassender langwieriger Prozeß²⁾ verstanden wird, bei dem Nah- und Fernziele zu verfolgen sind. Als Nahziel kann die räumliche Nähe, als Fernziel mehr die Problem- und Gestaltungsnahe zum Bürger definiert werden.

Nun stellt sich die Frage, ob das Gebot der Effektivität der Verwaltung mit der Forderung nach Bürgernähe zu vereinbaren ist. Insbesondere wird eingewandt, daß technisch-

1) Vgl. Grauhan, R.-R., Demokratisierung ..., a.a.O., S. 11

2) Vgl. ebenda

organisatorische Notwendigkeiten, z. B. der Automation, eine Verlagerung auf zentrale Instanzen unumgänglich erscheinen lassen. "In der Automatisierung (mit Hilfe der EDV) ist jedoch die Verarbeitung und die Erfassung der Daten zweierlei. Lediglich die Verarbeitung der Daten wird von Datenverarbeitungszentralen vorzunehmen sein, zu deren Trägerschaft sich übrigens auch die Kreise ... als zu klein erweisen. Die Erfassung der Daten wird demgegenüber stets Aufgabe des möglichst ortsnahen, sachkundigen und gleichzeitig entscheidungsbefugten Verwaltungsträgers sein, so daß die Automatisierung hier ebensowenig Einflüsse auf die Zuständigkeitsabgrenzungen haben kann wie etwa in der Finanzverwaltung, in der eine Verarbeitungszentrale des Landes für alle Finanzämter arbeitet"¹⁾.

Zum anderen läßt sich für die Vereinbarkeit von Effektivität und Bürgernähe sagen, daß bei zentraler und gebündelter Leistungserbringung das tatsächliche Angebot dieser Leistung durchaus bürgernah erfolgen kann und in der Praxis auch erfolgt. Man denke nur an die großräumige Organisation der Ver- und Entsorgung mit Strom und Wasser. Ist es nicht so, daß Teilbereiche der Leistungsverwaltung, die gerade der großräumigen Organisation und Verwaltung bedürfen, einen Kundendienst und Kommunikationsverkehr entwickeln, der nahezu lautlos und bürgernah deshalb erfolgt, weil sich die Kommunikation per Schriftverkehr und Telefon abwickeln läßt? Leistungserstellung und Angebotsabgabe sind also zweierlei; erstere stört nicht, wenn letzteres funktioniert.

Bürgernähe bedeutet daher nicht, daß die hinter der Verwaltungsleistung stehende Organisation notwendig auch bürgernah sein muß. Aus dem Gesichtspunkt der Bürgernähe im Sinne räumlicher Nähe kann daher die Aufnahme

1) Mombaur, P. M., Gebietsreform ..., a.a.O., S. 260; Mombaur bezieht sich auf Organisationsregelungen im Sozialbereich

bzw. Beibehaltung der großen Daseinsvorsorgeaufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung nicht gefordert oder verteidigt werden¹⁾, wenn aus Gründen effektiver bzw. sogar optimaler Leistungserbringung oder des Funktionierens schlechthin eine überlokale Organisation erforderlich ist. Die institutionelle Organisation interessiert den Bürger als Konsumenten öffentlicher Versorgungsleistungen nur insoweit, als dadurch die Befriedigung seines Wunsches nach umfassender, den qualitativen und quantitativen Ansprüchen genügender und sich analog dem sozialen Wandel stets weiterentwickelnder Daseinsvorsorge im weiten Sinne nicht beeinträchtigt wird²⁾. Läßt sich die Verwaltung in Teilbereichen durch überlokale Organisation effektiver gestalten, wird dadurch ihr Integrationswert angehoben. Die unter dem Postulat Integration ins Feld geführten Argumente zur Aufrechterhaltung des umfassenden Aufgabenkataloges der kommunalen Selbstverwaltung zur Verteidigung ihrer selbst verkehren sich daher in ihr Gegenteil.

Zudem läßt sich konstatieren, daß die großen Aufgaben der Daseinsvorsorge an Integrationskraft verloren haben, weil der Bürger seine ganze Kraft der individuellen Daseinsbehauptung widmen muß. Daseinsvorsorge erscheint

-
- 1) Diese Feststellungen müssen auf den Widerspruch Forsthoffs treffen, wenn er meint, daß die Organisationsformen der kommunalen Selbstverwaltung zwar nicht ausschließlich für die Daseinsvorsorge in Betracht kommen, jedoch "grundsätzlich für die Funktionen der Daseinsvorsorge prädestiniert" (S. 24) seien, - und zwar aus dem Gesichtspunkt der Nähe (S. 23; zum Begriff der Nähe und Ferne vgl. S. 21 ff.; zur Kritik am Begriff der Nähe und Ferne vgl. Grauhan, R.-R., Zur politischen Theorie ..., a.a.O., S. 107, FN 80) des Bürgers zu diesen Aufgaben. Vgl. Forsthoff, E., Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Vortrag anläßlich der Jahrestagung des Verbandes kommunaler Unternehmen e. V. am 16.12.1957 in Köln, Köln-Marienburg 1958
 - 2) Auch Salzwedel ist der Ansicht, daß "gerade aus der Sicht des Bürgers ... die Bereithaltung möglichst guter Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen wichtiger (sein dürfte) als eine größere Ortsnähe der Verwaltung". Vgl. Salzwedel, Wie sollte die kommunale Verwaltungsstruktur ..., a.a.O., S. 139

mehr und mehr als Verwaltungsgeschäft, das der einzelne unreflektiert hinnimmt bzw. zur Sicherung seiner Grunddaseinsfunktionen erwartet¹⁾, dem er ein sonderliches Interesse nicht zuzuwenden braucht²⁾. "Aber es ist eine Frage von außerordentlicher Tragweite, ob es angezeigt ist, sich an ... (diesen Realitäten) zu orientieren und damit zuzugeben, daß dem modernen Menschen die Entfremdung nichts mehr bedeutet". In einer Art Kulturpessimismus folgert Forsthoff weiter: "Wäre das der Fall, so würde sich die Frage nach der daseinsrichtigen Organisation in ein Konglomerat technischer Probleme auflösen und es käme für die richtige Organisation der Daseinsvorsorge auf nichts anderes als die technische Perfektion an. Das würde nicht nur für die Daseinsvorsorge, sondern für alle herkömmlichen Institutionen der Verwaltung gelten."

Hiergegen ist einzuwenden, daß eine Nichtorientierung an Realitäten der gestaltenden und planenden Verwaltung wie der Gesamtgesellschaft überhaupt zum Verhängnis werden kann, weil sie zu einer falschen Gesellschaftsplanung führen muß. Andererseits bedeutet die Hinnahme partieller Verwaltungsleistungen als Selbstverständlichkeit nicht die totale Entfremdung des Bürgers von der Verwaltung. Die selbstverständliche Verwaltungsleistung wirkt zwar nicht unmittelbar integrativ und gemeinschafts- und verantwortungsfördernd, jedoch vermögen Störungen des subtilen hochzivilisatorischen Versorgungssystems schnelle Reaktionen seitens der Bürger zu wecken. Diese potentielle Reagibilität kann als Zeichen latenter Wachsamkeit gesehen werden, die sich nur in störungsfreien Zeiten auf Repräsentativorgane mit Kontrollfunktionen im politischen, administrativen und privatwirtschaftlichen Bereich verlagert. Die selbstverständliche Hinnahme von Verwaltungs-

1) Vgl. Unruh, G.-Chr. v., Die repräsentative Demokratie in der Gemeinde, in: Kommunalwirtschaft, Heft 7/71, S. 262

2) Vgl. Forsthoff, E., Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, a.a.O., S. 28

leistungen ist auch ein Zeichen für die Reibungslosigkeit des Funktionierens schlechthin. Wenn festzustellen ist, daß Interessenverlagerungen und -verschiebungen auf andere Verwaltungsaufgaben und -bereiche stattgefunden haben, so läßt dies darauf schließen, daß hier brennendere Probleme anstehen und eine zufriedenstellende Lösung noch nicht gefunden wurde. Das gilt z. B. für viele strukturelle und funktionelle Probleme der Verwaltungsorganisation und Aufgabenbewältigung im Stadt-Umland-Raum, also für solche, die nicht ausschließlich die großflächige Versorgung angehen, sondern die unmittelbare Umweltgestaltung im Bereiche des belebten Lebensraumes¹⁾.

Kehren wir zur Ausgangsfrage nach den Interdependenzen zwischen Organisationsform und Integrationswert zurück, so ist die großräumige Trägerschaft für die Aufgaben zu fordern, die nur überlokal effizient angegangen und gelöst werden können, und zwar sowohl aus dem Gesichtspunkt der effektiven Leistungserbringung als auch aus

1) Versteht man mit Forsthoff (S. 4 f.) unter dem beherrschten Lebensraum denjenigen, "der dem einzelnen auf eine so intensive Weise zugeordnet ist, daß er innerhalb dieses Lebensraumes verfügen und gestalten" kann, und unter dem effektiven denjenigen, "innerhalb dessen sich das Dasein des einzelnen, konkreten Menschen tatsächlich abspielt", so findet in unserer heutigen Zeit der Schwund an beherrschtem Lebensraum seinen Ausgleich in der ungeheuren Ausbreitung des effektiven Lebensraumes. "Der beherrschte Lebensraum ist, nimmt man das Typische, das Kennzeichen einer lokalen Lebensform" (Grauhan, R.-R., Zur politischen Theorie ..., S. 94). Der effektive Lebensraum bezieht sich auf den überörtlichen Rahmen, auf das Territoriale. Die Stadt kann dem einzelnen weder einen beherrschten Lebensraum bieten, denn dazu gehört nach Forsthoff neben dem familiären Lebenskreis die Möglichkeit der Selbstversorgung, noch deckt sie sich mit seinem effektiven Lebensraum. In seiner politischen Theorie der Stadt stellt Grauhan neben den effektiven Lebensraum den belebten, "den der einzelne in seinem täglichen Dasein tatsächlich belebt, den er aber nicht beherrscht und auf Grund der territorialen Verflochtenheit des Ganzen niemals individuell beherrschen kann" (S. 95). Die Ausformung des belebten Lebensraumes zu einer politischen Einheit eröffne die Möglichkeit, den Umkreis der Teilnahme des Menschen an der territorial weit verflochtenen modernen industriellen Lebensweise politisch zu verfassen.

dem der Integration und Bejahungsfähigkeit¹⁾. Dies gilt insbesondere für die flächenbezogenen Aufgaben der Leistungsverwaltung analog dem Katalog verflechtungssektoraler Verwaltungsaufgaben überörtlichen Charakters in III/5.3, die wegen der Divergenz der Funktionalräume zumindest individuell gemäß dem Maßstab Einheit von Planung, Finanzierung und Vollzug durchgeführt werden müssen. Desintegrierend würde eine solche Organisationsform nur dann wirken, wenn die zentrale Verwaltung anonym und unerreichbar wäre. Diese Gefahr besteht jedoch nicht, wenn man ihr rechtzeitig begegnet. Insbesondere ist zu fragen, ob nicht auch bei regionaler Organisation einzelner Verwaltungsaufgaben die Adresse für den Bürger immer die kommunale Behörde sein soll²⁾, soweit sich die Kontakte nicht ausschließlich per Nachrichtenmittel abwickeln lassen.

Der kommunalen Verwaltung fallen dann aufgrund ihrer räumlichen Nähe zum Bürger vor allen anderen Verwaltungen Integrationschancen zu, die sie als wichtiges Glied vertikaler Gewaltenteilung im föderalen Bundesstaat bei zeitgemäßer Funktionsanpassung nützen muß. Sie sollte sie nicht dadurch verspielen, daß sie ihre Aktivitäten und Finanzmittel in der Erfüllung von Aufgaben erschöpft, die dem lokalen Rahmen entwachsen sind.

Funktionsanpassung und zeitgemäße Standortbestimmung der kommunalen Verwaltung bedeuten Revision der Funk-

-
- 1) Hierin zeigt sich der Unterschied zu bisherigen Kommentaren und Stellungnahmen zu dem Problem der Aufgabenverlagerung auf zentrale Verwaltungsstellen. Effektivität wird dabei unter Verwendung des traditionellen Integrationsverständnisses und unter Vernachlässigung technisch-organisatorischer Möglichkeiten der neueren Zeit vielfach mit Bürgerferne, Anonymität der Verwaltung und Desintegration assoziiert.
 - 2) Vgl. Gierden, H., Staats- und Kommunalverwaltung ..., a.a.O., S. 334: "Wer als Verwaltungspraktiker täglich mit Eingaben und Beschwerden aus der Bürgerschaft zu tun hat, weiß, daß selbst jener Bürger, der sich schon zu einer solchen Aktivität entschließt, höchst unsicher

tionskataloge der Gesamtverwaltung, Überprüfung des Führungsstils und des Selbstverständnisses der kommunalen Selbstverwaltung. Ein Katalog von nach Integrationsintensität gegliederten Verwaltungsaufgaben der Kommunalverwaltung würde von dem nach dem formalen Prinzip der Universalität des gemeindlichen Aufgabenkreises aufgestellten kommunalen Aufgabengliederungsplan in Qualität und Quantität der Aufgaben abweichen, gerade auch in den Prioritäten. Freilich bedarf es empirischer Untersuchungen, um die Integrationsintensität einzelner Verwaltungsaufgaben zu bestimmen. Jedoch reicht in den meisten Fällen die kategoriale Einordnung, die bis zur Bestätigung durch empirische Ergebnisse hypothetischen Charakter hat, aus.

2. Zur Integrationsfunktion der kommunalen Verwaltung

2.1 Revision der Funktionskataloge der unteren Verwaltungsebenen

Kommunale Maßstabsvergrößerung, Rahmenerweiterung lokaler Verwaltungsaufgaben und Inkongruenz von Verwaltungs- und Lebensraum lassen sich mittels Verwaltungsgebietsreform unter Zuhilfenahme nicht nur bereits angewandter Instrumentarien wie Eingemeindung und Einkreisung, sondern auch kommunalorganisatorischer Modelle wie Stadtunion, Stadt-Landkreis, erweiterter Stadtkreis, Industriekreis, Gemeindewirtschaftsverband oder Nachbarschaftsverband¹⁾ und

in der Wahl der Adresse ist. Er weiß in der Regel nicht, ob er es mit einem zwei-, drei- oder sogar mehrstufigen Verwaltungsaufbau zu tun hat. Ist die unmittelbare Adresse für den Bürger hingegen immer nur eine kommunale Behörde, so muß er zwar noch in Kauf nehmen, daß die Gemeinde an den Kreis abgibt, aber das ist wegen der dichten Korrespondenz zwischen Gemeinde- und Kreisverwaltung und der relativen Ortsnähe einer Kreisverwaltung weniger problematisch."

1) Vgl. Weber, W., Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, a.a.O., S. 34 - 41

Mehrzweckverband¹⁾ nicht oder nicht allein bewältigen. Neben die gebietliche Erweiterung der Verwaltungsräume tritt die Forderung nach sauberer und der Verlagerung ehemals lokaler Aufgaben entsprechender vertikaler Funktionsaufteilung. Hinter dem immer lauter werdenden Ruf nach einer Funktionalreform der Verwaltung stehen ebenso wie hinter der Gebietsreform die Postulate Effektivität und Bürgernähe.

Unter Zugrundelegung eines induktiv-funktionalen Integrationsverständnisses und unter der Annahme ausreichender Versorgungs- und Entsorgungsleistungen der Verwaltung als Grundlage jedweder Integration empfiehlt es sich, auf die spezifisch funktionale Betroffenheit des Bürgers in seinen unterschiedlichen Rollen unter Beachtung der dank Technik und gesteigerter Effektivität nicht desintegrativ wirkenden Inkongruenz von Verwaltungsleistungserstellungsort zuzüglich der dazugehörigen Organisation und Verwaltungsleistungsangebotsort abzustellen. Für die Integrationsfunktionen der Verwaltung, speziell der nichtstaatlichen Verwaltung, sind die sozialen Rollen des Bürgers erst in zweiter Linie bedeutsam; im Vordergrund stehen politisch relevante Rollen wie die des Stadt- oder Gemeindebürgers, des Regionszugehörigen sowie natürlich auch die des Staatsbürgers. Ohne Zweifel inkorporieren diese Rollen ein Konglomerat von vielfältigen sozialen Rollen, nur kommen diese sozialen Rollen unter primär politischem Rollenbezug zur Geltung, d. h. soziale Rollen lassen sich zum Teil in verschiedene und unterschiedlich politisch-administrativ relevante Rollenbestandteile untergliedern, z. B. die Rolle des Verkehrsteilnehmers in die spezifischen Bedürfnisse des Benutzers des städtischen, des Nahverkehrs-, des regionalen und überregionalen Verkehrsnetzes. Gerade weil es dem modernen Menschen möglich ist, mit Hilfe eines erstaunlichen

1) Vgl. Meyer-Schwickerath, K., Der Mehrzweckverband als Institution im Verdichtungsraum, a.a.O.

Anpassungs- und Differenzierungsvermögens in mehreren voneinander verschiedenen Funktionen zu existieren¹⁾, hegt er in seiner Rolle als Stadt- oder Gemeindegewohner andere Wünsche als in der des Bewohners der zugeordneten Region. Während Wohn-, Bildungs-, Gesundheits- und Freizeitwert, das Angebot an kulturellen und sozialen Einrichtungen und die kommunikative Versorgung und Teilhabe, die Stadt- oder Gemeindeplanung und die Qualität des kommunalen Managements für erstere Rolle von Bedeutung sind, sucht er als Regionsangehöriger eine Vielfalt von Erholungsmöglichkeiten, verlangt kurze Pendelzeiten und beachtet das Gewicht der Region, zum großen Teil bestimmt durch die Lebens- und Anziehungskraft der zentralen Stadt, im politisch-administrativen, ökonomischen und sozio-kulturellen Gefüge.

Der unterschiedliche Grad von Betroffenheit hat auch zur Folge, daß große Teile der Leistungsverwaltung, vorwiegend diejenigen mit Strukturcharakter, gerade auch aus diesem Grunde überlokal und zentral organisiert werden können. In einer weiteren Stufe der Differenzierung ergibt sich dabei für die gestaltende Verwaltung die Forderung nach dezentralen Leistungsabgabestellen, für die planende Verwaltung die Forderung nach subtilen Methoden der Meinungserkundung.

Die Hoheitsverwaltung mit ihrem Kundendienstcharakter in weiten Bereichen erfordert die Bürgernähe des entscheidungsbefugten Verwaltungsträgers; wo sie nicht gegeben sein kann oder darf, ist die elektronische Übermittlung und bürgernahe Entscheidungsbekanntgabe zu fordern. Somit ergeben sich für große Teile der Leistungsverwaltung eine relative Affinität zur überlokalen und für solche der Hoheitsverwaltung eine relative Affinität zur lokalen Organisation. Diesen Tendenzen entsprechen die Vorschläge zur Aufgabenverlagerung im Rahmen

1) Vgl. Ronneberger, Fr., Die Integrationsfunktion der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S. 189

der Funktionalreform. So weist die "Übersicht über die Aufgabenausstattung der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden im Bereich der staatlichen Auftragsverwaltung"¹⁾ insgesamt 237 Aufgaben auf, die zur Delegation von der höheren auf die niedere Verwaltungsebene geeignet sind, weil sie sich besonders als publikumswirksam erweisen, weil sie im Zusammenhang mit Aufgaben stehen, die bereits auf der unteren Ebene der Verwaltung wahrgenommen werden, weil bei ihnen die Entscheidung bereits weitgehend auf der unteren Ebene der Verwaltung vorbereitet wird und weil ihre Erledigung besondere Ortskenntnis erfordert. "Andererseits waren von einer Übertragung diejenigen Aufgaben auszunehmen, die wegen des Aufgabenverbundes mit nicht zur Delegation geeigneten Funktionen besser beim Landratsamt erledigt werden, die durch Rationalisierung oder elektronische Datenverarbeitung besser zentral wahrgenommen werden, die wegen der erforderlichen besonderen objektiven Behandlung besser ortsfern bearbeitet werden oder deren Bearbeitung einen besonderen - insbesondere rechtlichen - Schwierigkeitsgrad aufweist und daher einem Beamten des höheren Verwaltungsdienstes vorbehalten bleiben sollte bzw. Fachpersonal erfordert, das bei den Verbandsgemeindeverwaltungen nicht vorhanden ist (nicht ausgelastet wäre)"²⁾. Bei den Delegationen handelt es sich um publikumsintensive Zuständigkeiten im Einwohnermeldewesen, im Paß- und Ausweiswesen, im Personenstandswesen, in der Polizeiverwaltung, im Verkehrswesen, im Gewerbewesen, in der Landwirtschaftsverwaltung und der Sozialhilfe. Ein neuer Delegationskatalog mit noch weiteren Zuständigkeitsverlagerungen nach unten ist bereits in Vorbereitung³⁾.

1) Aufgabenausstattung der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden im Bereich der staatlichen Auftragsverwaltung, hrsg. im Auftrage der Landesregierung vom Ministerium des Innern des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz 1970, S. 5

2) Ebenda, S. 3

3) Vgl. Kommunalpolitische Blätter 14/70, S. 901; vgl. auch Der Städtebund 8/70, S. 180

Auf der anderen Seite wird für Einrichtungen der Leistungsverwaltung wie für Krankenhäuser, Berufs- und Berufsfachschulsysteme, Gymnasien, Schlachthäuser, Nahverkehrsbedienung, großräumig angelegte Versorgung und Entsorgung wie zum Beispiel die Müllverbrennung, anspruchsvolle Kultureinrichtungen und Straßenunterhaltung einschließlich der dazugehörigen Planungen die großräumige Trägerschaft gefordert¹⁾.

Der Zuschnitt des kommunalen Aufgabenplanes auf ihrem Ursprung und Charakter nach lokale Aufgaben beinhaltet die Möglichkeit,

- die kommunale Verwaltungskraft für mehr kommunales Leben zu aktivieren,
- den eigentlich politischen oder administrativen Aufgaben von politischer Relevanz, - das sind in erster Linie die integrationsintensiven Verwaltungsaufgaben -, mehr Gewicht zu verleihen und
- damit die Befreiung von der Überlast ausschließlich technisch-sachlicher Aufgaben ohne eigentlich politische Bedeutung herbeizuführen, und
- der bürgerschaftlichen Teilhabe mehr Zeit und Ideen zur Entwicklung neuer Formen zu widmen.

1) Vgl. Weber, W., Die kreisangehörigen Städte in der Verwaltungsreform, a.a.O., S. 26; vgl. auch III/5.1 - 5.3 der Synopsis und Gutachten ZZ I, Aufgabenliste B und C, S. 101 ff., - hier ist jedoch nur von Aufgaben die Rede, deren gemeinschaftliche Regelung oder Durchführung entweder zweckmäßig (S. 101) oder deren Regelung oder Durchführung überörtlich erforderlich bzw. nur überörtlich in optimaler Weise möglich ist (S. 105). Die Frage der Organisationsform wird also bewußt offen gelassen. Das Postulat großräumiger Trägerschaft beinhaltet aber zumindest eine einheitlich zuständige Organisation, die alle Kompetenzen auf dem Gebiete der Planung, Durchführung und Finanzierung haben sollte.- Vgl. in diesem Zusammenhang die Übersicht der Aufgaben einer noch zu schaffenden Verwaltungsregion mit der Verlagerung ehemals kommunaler Aufgaben nach oben und der Verlagerung ehemals staatlicher Aufgaben nach unten bei Halstenberg, Fr., Das Beispiel des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, in: Die Verwaltungsregion, a.a.O., S. 36 ff.

2.2 Prioritäten im kommunalen Aufgabenkatalog

Die Unzulässigkeit der Betrachtung der Gemeinde als integriertes Ganzes schließt nicht aus, daß die Gemeinde Integrationsmöglichkeiten bietet, - zum größeren Teil durch ihre Verwaltung, zum geringeren Teil durch den lokalen Bezug jedes einzelnen, vor allem aber dadurch, daß die Verwaltung sich dieser lokalen Bezogenheit bewußt wird und sie integrativ nutzt. Trotz aller überlokalen Orientierung ist die unmittelbare Erlebenssphäre des Menschen lokalen Ursprungs. Ausgangs- und Endpunkte aller Kommunikationsvorgänge zwischen Bürger und Verwaltung finden sich in der lokalen, erlebbaren Seinsumwelt des Menschen und sind insofern von kommunaler Relevanz, als die Verwaltungsleistung, gleichviel wer sie erbringt, auf kommunalem Gebiet zur Verfügung gestellt und hier Verwaltungshandeln und Verwaltungsstil erlebt werden. Selbst wenn es noch möglich ist, in vielen Bereichen zwischen kommunalem und staatlichem Verwaltungshandeln zu differenzieren, so fällt diese Unterscheidung gleichwohl immer schwerer. Es wäre zu prüfen, inwieweit seitens der Bürger eine Assoziation zwischen Verwaltungshandeln und der Verwaltung erfolgt, die diesem Verwaltungshandeln räumlich am nächsten steht.

Der Kommunalverwaltung als "unmittelbarsten" Verwaltung kann es nicht gleich sein, wie "ihre" Bürger Staat und Verwaltung erleben. Zwar schließt politische Integration nicht zwangsläufig die Integration des Bürgers in die Kommunalpolitik ein, jedoch schließt politische Desintegration und Desinteressiertheit auch ein kommunales Engagement aus. Die Kontakte zwischen Bürger und nicht-kommunalen Verwaltungsstellen haben somit Auswirkungen auch auf das Verhältnis Bürger-Kommunalverwaltung.

Um die Distanz zwischen Bürger und Verwaltung nicht zu groß werden zu lassen, ist die möglichst bürgernahe Erledigung des sog. Kundendienstes der Verwaltung gefordert

worden, - und zwar auch solcher Aufgaben, die bisher zentral erledigt wurden. Ferner wurde die Möglichkeit angedeutet, für Verwaltungsaufgaben, die nicht dezentral abgewickelt werden können, dezentrale Kontaktstellen einzurichten, was die kommunale Verwaltung im Auftrage anderer Verwaltungsstellen tun könnte. Daraus wird ersichtlich, daß ein größerer Grad an Bedienung gefordert wird. Die stärkere Betonung des Bedienungscharakters der kommunalen Verwaltung trägt dann zur Integration bei, wenn sie auch qualitativ auf dem Gebiete der Leistungsverwaltung zu einem besseren Angebot führt. An erster Stelle stehen hier Leistungen auf baulichem, kulturellem und sozialem Gebiet, im Bildungs-, Erziehungs-, Sport-, Erholungs- und Nahverkehrswesen, weniger auf dem Gebiete der Ver- und Entsorgung und der überregionalen Infrastruktureinrichtungen. Eine hervorragende Integrationswirkung hat die ästhetische Erscheinung eines Ortes mit der Symbolkraft zentraler Gebäude¹⁾, Anlagen und geschichtlicher Bauwerke. Wird nun Bürgernähe der kommunalen Verwaltung weiter gefaßt, nämlich als Auftrag, dem Bürger alternative Gestaltungsmöglichkeiten seiner unmittelbaren Lebensumwelt einzuräumen, gar zur Verdeutlichung der gesamtpolitischen Probleme beizutragen²⁾, kommt dem Faktor Kommunikation eine Bedeutung zu, die es nicht länger rechtfertigt, diese Funktionen einem Amt zu überlassen, dessen Aufgaben schwerpunktmäßig auf dem Gebiet der Unterrichtung und Information mittels Medien wie Presse, Rundfunk, Film, Fernsehen und eigener Informationsmaterialien³⁾ liegen. Prioritäten im kommunalen

1) Vgl. König, R., Über Wirtschaftsformen und soziale Struktur der Stadt, in: Die Stadt als Lebensform, a.a.O., S. 104 f.

2) Vgl. Grauhan, R.-R., Demokratisierung als Ziel von Verwaltungsgebietsreform, a.a.O., S. 11

3) Der Aufgabenkatalog des Presseamtes umfaßt laut KGSt (Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I, a.a.O., S. 53) folgende Funktionen:

1. Öffentlichkeitsarbeit
2. Verbindung zu öffentlichen Informationsdiensten
3. Förderung gemeindlicher Interessen in Schrifttum, Rundfunk, Fernsehen, Film und Bild

Aufgabenkatalog würden demnach wie folgt zu setzen sein, wobei die Reihenfolge der genannten Aufgabenbereiche zugleich eine Rangskala darstellt¹⁾:

1. - Stadt- bzw. Gemeindeplanung und -entwicklung einschließlich Wohnungswesen,
2. - Nahverkehrswesen, besonders innerstädtischer Verkehr,
3. - bürgernahe Bedienung im Bereich publikumsintensiver Verwaltungsaufgaben²⁾,
4. - Aufgabenbereich Kommunikation und Partizipation³⁾,
5. - Bildungs- und Erziehungswesen,
6. - Kulturpflege⁴⁾,
7. - Sozial- und Gesundheitswesen, soweit nicht unter 3.,
8. - Erholungswesen, besonders innerstädtisch und stadtnah⁵⁾,
9. - Sportpflege,
10. - Wirtschafts- und Verkehrsförderung,

-
4. Zusammenarbeit mit anderen Pressestellen
 5. Vorbereitung von Pressebesprechungen und Pressebesichtigungen
 6. Auswertung kommunalpolitischer Mitteilungen der örtlichen und überörtlichen Presse in einem Ausschnittsdienst
 7. Herausgabe des amtlichen Verkündungsblattes
 8. Zentrale Auftragserteilung für amtliche Bekanntmachungen und Anzeigen an die Presse

1) Vollständigkeit im Sinne der KGSt-Systematik ist nicht beabsichtigt. Letztere wird von der aufgestellten Prioritätsskala bewußt durchkreuzt.

2) Dieser Bereich ragt als nicht spezifisch aufgabenbereichsbezogen heraus, vgl. dazu VIII/2.3

3) Vgl. VIII/2.3

4) die neue Wege beschreitet, wie u. a. die Schaffung von kommunalen Kinos (vgl. Die demokratische Gemeinde 5/71, S. 489 f.), die Attraktivierung des Theaters, das als öffentlicher Dienstleistungsbetrieb verstanden werden kann (vgl. Die demokratische Gemeinde 2/71, S. 96)

5) auf der Grundlage wissenschaftlich gesicherter Erkenntnisse über das Freizeitverhalten und die Freizeitanprüche der Menschen; vgl. hierzu auch Kommunalwirtschaft 4/71, S. 164 ff.

11. - Sicherheit und Ordnung¹⁾, soweit nicht unter 3.,
12. - Versorgung und Entsorgung²⁾, soweit im kommunalen Aufgabenkatalog noch vorhanden.

2.3 Prioritäten in der kommunalen Verwaltungsgliederung

Ausgehend von den geltenden Rechtsnormen der Bundesrepublik Deutschland hat die KGSt auf der Basis der Universalität der kommunalen Aufgaben³⁾ anhand breiten empirischen Materials zuerst 1963, zuletzt 1967⁴⁾ den kommunalen Aufgabenkatalog zusammengestellt und unter Anwendung der induktiven, deduktiven und vor allem der teleologischen Methode in sich systematisiert⁵⁾. Das Ergebnis in Form des kommunalen Aufgabengliederungsplanes wird als Voraussetzung für den Verwaltungsvollzug und die zu bildenden Organisationseinheiten der Gesamtverwaltung bezeichnet⁶⁾, wobei "die systematische Verbindung zwischen Aufgabengliederungsplan und Verwaltungsgliederungsplan ... zur Entwicklung bestimmter korrespondierender Organisationsbegriffe zu den einzelnen Gliederungsbegriffen des Aufgabengliederungsplans geführt (hat)"⁷⁾. Es wird davon

-
- 1) Sicherheit und Ordnung und Ver- und Entsorgung werden unter dem Gesichtspunkt der Integration als Voraussetzung der Integration angesehen. Daß die Polizei z. B. zur Integrationsfunktion der Kommunalverwaltung aktiv beiträgt, kann bestritten werden. Ein Indiz für diese Meinung enthält der Beitrag des neuen Leiters des Bundeskriminalamtes und ehemaligen Leiters einer kommunalen Polizeibehörde, der die Polizei aus dem Verkehrswesen ziehen will, ebenso wie sie heute nicht mehr in Bauwesen und Marktwesen zu finden ist. Vgl. Nürnberger Nachrichten vom 13.9.71, S. 2. Vor diesem Hintergrund löst sich auch der Streit um die Verstaatlichung der Polizei. Vgl. Nürnberger Nachrichten vom 30./31.1.71, S. 11; 18.2.71, S. 13, 17; 12.3.71, S. 15 und Franken-Report Nr. 11 vom 25.3.71, S. 1
 - 2) Hier liegt folgerichtig eine vollständige Umkehrung der Priorität im Vergleich zur Prioritätsskala verflechtungssektoraler Verwaltungsaufgaben überörtlichen Charakters vor; vgl. oben III/5.3
 - 3) Vgl. KGSt, Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I, Aufgabengliederungsplan, a.a.O., S. 24
 - 4) Vgl. ebenda, S. 4; die erste Auflage erschien 1953
 - 5) Vgl. ebenda, S. 21, 23 f.
 - 6) Vgl. S. 24
 - 7) KGSt, Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil II, Verwaltungsgliederungsplan, 3.Aufl., Köln 1968, S. 23

ausgegangen, "daß auch in funktioneller Hinsicht, soweit objektiv umgrenzte Aufgaben noch nicht vorliegen, sondern nur Fragestellungen und Entwicklungsprobleme, der kommunale Aufgabengliederungsplan die Ausgangsgrundlage für zu treffende organisatorische Entscheidungen bleibt"¹⁾.

Obgleich den Gutachten der KGSt der Charakter einer Empfehlung zukommt, geht aus Darstellung und Argumentation ein hoher Verbindlichkeitsanspruch hervor²⁾. Entsprechend hoch ist die Übereinstimmung der kommunalen Geschäftsverteilungs- und Verwaltungsgliederungspläne mit der Systematik der KGSt³⁾.

Mögliche Kritik richtet sich einmal an das empirische Vorgehen durch ausschließliches Befragen von Stadtverwaltungen⁴⁾, an die mittels der teleologischen Methode festgestellte Artgleichheit oder Artverwandtschaft unter Erzielung eines hohen Systematisierungsgrades⁵⁾ und an die Hintanstellung funktioneller Organisationsprobleme, zu denen ein eigenes Gutachten angekündigt wird⁶⁾.

Das Befragen von Stadtverwaltungen beinhaltet die Gefahr, daß anhand von Sekundärmaterial, - der örtliche Aufgabenkreis sollte den tatsächlichen Aufgaben und ihren Schwerpunkten aufgrund der vorfindbaren gesellschaftlichen Verhältnisse und Entwicklung entsprechen; ob er es in allen Fällen tut, darf nach den angeführten Überlegungen angezweifelt werden -, aufgrund der Zusammenstellung artgleicher Aufgaben und des hohen Grades an Systematisierung Schwerpunkte kommunaler Aufgaben-

1) Vgl. Teil I, S. 25

2) Vgl. ebenda, S. 24 f., 35

3) Vgl. hierzu den Geschäftsverteilungs- und Verwaltungsgliederungsplan der Stadtverwaltung Nürnberg, Stand: Mai 1971

4) Vgl. KGSt, Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I, S. 12 f., 23, 25

5) Vgl. ebenda, S. 25

6) Vgl. Teil I, Vorwort von Dr. Badenhoop, S. 4; von dem 1967 angekündigten Teil III "Funktionen" ist bisher nur eine Gliederungsübersicht erschienen.

setzung nicht erkannt und funktionelle Störungen aufgrund von Strukturfehlern nicht ausgeschaltet werden. Die Feststellung von Artgleichheit oder Artverwandtschaft zwecks Zuweisung einer Aufgabe in eine Aufgabengruppe oder Aufgabenhauptgruppe folgt dem Ressortprinzip¹⁾. Das zur Lösung komplexer Aufgaben in den Vordergrund rückende Projektmanagement verlangt aber gerade die Zusammenfassung nicht artgleicher Teilfunktionen zur Erreichung eines diese Aufgaben bündelnden Ziels.

Auch ist zu fragen, ob gutachtliche Stellungnahmen zur Verbesserung und Überprüfung vorhandener Verwaltungsorganisationen von gültigen Normen wie dem Grundgesetz und den Gemeindeordnungen mit ihrem Universalitätsanspruch als unveränderbarem Datum ausgehen sollten. Nur so besteht die Gefahr, daß ausgesprochene Empfehlungen die inzwischen eingetretene Entwicklung und Schwerpunktverlagerungen nicht berücksichtigen²⁾.

Als systemimmanente Struktur- und Funktionsfehler sind die Unterstellungsverhältnisse von Organisations-, Statistischem und Presseamt neben ihrer unzureichenden Ausstattung mit Kompetenzen dann zu bezeichnen, wenn diese Ämter wegen der Ausweitung und Bedeutungszunahme ihrer Aufgabengebiete nicht gleichberechtigt neben den "traditionellen" Dezernaten der kommunalen Führungsspitze mehr oder weniger unmittelbar³⁾ unterstellt sind⁴⁾. Wie

1) Vgl. Teil I, S. 21

2) Andererseits nützen der Praxis Empfehlungen wenig, die nicht auf dem Boden des gesetzlich Möglichen stehen.

3) Der Grad unmittelbarer Unterstellung ist strittig; zur Unterstellung des Stadtentwicklungs- und Stadtforschungsreferates in München vgl. Neubeck, K., Stadtforschung und Stadtentwicklung: Politische Perspektiven, in: Stadtbauwelt 29, Bauwelt 12/13 vom 29.3.1971, Hrsg. Albers, G. u. a., S. 16 ff.; vgl. besonders die FN 1 auf S. 17

4) Lt. KGSt, Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I, S. 44 ff. und Teil II, S. 23 f., sind Aufgaben der Organisation der Aufgabengruppe 10 "Zentrale Verwaltungsaufgaben" dem Hauptamt und damit wie das Statistische und Presseamt der allgemeinen Verwaltung unterstellt;

kann eine Institution, die für Geschäftsverteilung und Zuständigkeitsregelungen u.a.m. zuständig ist¹⁾, einem untergeordneten Amt unterstellt sein? Besteht hier nicht die Gefahr von Kommunikationsschwierigkeiten? Geraten hierarchisches Prinzip, Kollegensolidarität und organisatorische Sachzwänge nicht irgendwann in Konflikt?

Die Kompetenzen des Presseamtes beschränken sich im wesentlichen auf Informationsfunktionen, der Informationsfluß ist also einseitig. Da heute bürgerschaftliche Mitwirkung und allgemeine Bejahungsfähigkeit ohne spezielle Ansprache nicht mehr zu erzielen sind, zur Geltendmachung individueller oder kollektiver latenter und konkreter Wünsche die geeigneten Kommunikationskanäle fehlen, erscheint eine Funktionsausweitung dieses Amtes in der Richtung unbedingt notwendig, die den oben genannten Aufgabenbereich Kommunikation und Partizipation einfängt.

Diese Forderung steht im Zusammenhang mit der Notwendigkeit einer zeitgemäßen Bewertung des Amtes für Stadtforschung und Statistik. Indem dieses Amt heute zum weit- aus Überwiegenden Teil mit statistischen Arbeiten und der Vorbereitung von Wahlen beschäftigt ist, sich die Stadtforschung auf die Erarbeitung und Unterbreitung statistischen Materials für Stadtplanungs- und Bauämter beschränkt und dabei einem Dezernatsleiter unterstellt ist, wird es der zentralen Bedeutung der Entscheidungs- vorbereitung für Stadtplanung und Stadtentwicklung zur Lösung komplexer Sachprobleme von gesellschaftlicher

vgl. auch Verwaltungsgliederungsplan, Modellplan 22.1 der KGSt, Teil II, S. 67. Lt. Geschäftsverteilungs- und Verwaltungsgliederungsplan der Stadt Nürnberg sind das Presse- und Informationsamt der kommunalen Führung unterstellt, das Organisationsamt dem Referatsleiter I, das Amt für Stadtforschung und Statistik dem Referatsleiter III.

1) Vgl. KGSt, Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I, S. 45

Bedeutung nicht gerecht. Weil die Notwendigkeit empirischer Sozialforschung auch innerhalb der Gemeinde zur Erzielung von mehr Mitbestimmung, - wenn auch nur mittelbar -, und Vermeidung von Fehlplanungen, wie sie gerade in der Stadtplanung immer noch vorkommen, besteht, ist für diese grundlegenden Aufgaben ein eigenes Dezernat zu fordern, das gleichberechtigt neben den anderen Dezernaten der kommunalen Führung zu unterstellen ist. Damit treten unter Ausweitung von Kompetenzen und Sach- und personellen Mitteln neben die vorhandenen folgende Dezernate:

- Dezernat für Stadtforschung und Stadtentwicklung
- Dezernat für Kommunikation und Partizipation
- Dezernat für Organisation und
- Dezernat für elektronische Datenverarbeitung.

Die Einrichtung eines Dezernats für EDV beinhaltet die Möglichkeit, alle publikumsintensiven Aufgaben zusammenzufassen. Diese Forderung ergibt sich einmal aus der Notwendigkeit der Ersetzung einer Vielzahl von Sachbearbeitern, deren Arbeiten im Umgang mit Karteien mehr manueller Art sind, und zum anderen wegen der Rechenkapazität einer solchen Anlage und der daraus resultierenden Forderung nach wirtschaftlichem Einsatz. Die Zusammenfassung aller publikumsintensiven Aufgaben rechtfertigt die Bildung eines eigenen Dezernats.

2.4 Verwaltungsstil

Der Verwaltungsstil gehört zu den klassischen Integrationsfunktionen der Verwaltung¹⁾. Seine integrierende

1) Vgl. Ronneberger, Fr., Verwaltungshandeln in der entwickelten Industriegesellschaft, in: Der Staat, Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, Hrsg. Oestreich, Weber, Wolff; Berlin 1963, S. 150 und derselbe, Die Integrationsfunktion der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S. 194

Kraft wird hervorgebracht durch das Zusammenspiel der Verwaltungsbehörden, das Ausmaß von Verwaltungssolidarität, die Fähigkeiten und Grundeinstellungen der Verwaltenden, ihr Selbstverständnis und speziell dasjenige, das sie von der kommunalen Selbstverwaltung haben, durch Führungsorganisation und Führungsstil der Verwaltung, durch die Kommunikation Bürger-Verwaltung und durch das Ausmaß praktizierter Demokratie. Vereinfachend gesagt kommt den Faktoren des Verwaltungsablaufs eine nicht minder zu bewertende Integrationsfunktion zu als dem kommunalen Aufgabenkatalog und der Verwaltungsgliederung. Vergleicht man hier Ist und Soll, ist ein noch auszufüllendes Integrationspotential erkennbar.

Verwaltungssolidarität und ein entsprechendes Bewußtsein sind bisher viel zu wenig ausgeprägt, u. a. auch deshalb, weil man die Verwaltenden in ein Organisationssystem zwingt, das für Ansatzpunkte dieser Solidarität ungeeignet ist¹⁾. Ihre Fähigkeiten bestimmen sich nach Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten, die zum großen Teil funktionspezifisch analog dem Ressortprinzip erfolgen und interdisziplinäre Denk- und Arbeitsweise vernachlässigen. Und wiederum ist es die Organisation als Filter zwischen Anforderungen und persönlicher Fähigkeit zur Bewältigung der Aufgabe, die aus dem gesamten Spektrum der Fähigkeiten des einzelnen nur einen Teil mobilisiert. Das bedeutet, daß eine Verbesserung der Qualifikation der Verwaltenden bei gleicher Organisation keine bessere Aufgabenbewältigung bewirken müßte. Umgekehrt wäre es durchaus möglich, bei gleicher Qualifikation der Verwaltenden durch Veränderung der Organisation, d. h. durch Mobilisierung bisher ungenützter Fähigkeiten, neue oder vorhandene Aufgaben besser zu

1) Vgl. Wicht, Modernes Management in Kommunalverwaltung, in: Der Städtebund 9/71, S. 229

bewältigen¹⁾.

Das Selbstverständnis kommunaler Selbstverwaltung beruhte allzu lange auf der Selbstverständlichkeit ihrer Selbständigkeit ohne Reflexion über die durch den Zeitwandel bedingten Funktions- und Gewichtsverlagerungen. Der Bedienungsscharakter ist in der noch weithin autokratisch strukturierten Verwaltung wenig ausgeprägt. Zu Recht besteht daher die Forderung, die Stadt als ständig erneuertes Angebot an den Bürger zu begreifen. Die Stadt müsse lernen, sich zu verkaufen. "Das bedeutet, den Bedarf für das Produkt 'Stadt' zu wecken und dessen Befriedigung vorzubereiten. Dieses Verständnis von Stadt führt zu einer Neuorientierung des Verhältnisses zum Bürger als Konsumenten städtischen Angebots"²⁾. Es erfordert eine systematische Imageplanung als Aufgabe der Kommunalpolitik, denn das Image einer Stadt, ihr Vorstellungsbild in der Öffentlichkeit, ist genauso lebensbestimmend wie etwa Steuerkraft und Infrastruktureinrichtungen. Imageplanung gehört zu den Aufgaben der Stadtplanung³⁾; die Erarbeitung von Grundlagenmaterial obliegt dem Aufgabenbereich Stadtforschung und Stadtentwicklung.

Ein moderner Führungsstil der Verwaltung fordert die Abkehr von Vorstellungen und Organisationsmodellen der Weisungshierarchie, teilweise Aufgabe des Ressort- und Verbeamtungsprinzips und stattdessen Einführung von Teamarbeit und Besoldung nach Leistung, um so Kräfte in den Dienst der Verwaltung stellen zu können, die

-
- 1) Vgl. Dilcher, Funke, Rautenstrauch, Siebel; Organisation, Planende Verwaltung und die Qualifikation von Planern, in: Stadtbauwelt 29, a.a.O., S. 56. Die Aussage gilt m. E. für Verwaltung und Verwaltende schlechthin.
 - 2) Lange, H.-G., Die Stadt als Angebot, in: der städte- tag 6/71, S. 309
 - 3) Vgl. Antonoff, R., Image-Planung: Eine wichtige Aufgabe der Kommunalpolitik, in: Kommunalwirtschaft 12/70, S. 456 ff.

sich sonst nicht vom Stufen- und Stellensystem der öffentlichen Verwaltung angezogen fühlen.

Eine Verbesserung der Kommunikation Bürger-Verwaltung erfordert zunächst eine Vereinfachung der Kontaktaufnahme des Bürgers zur Verwaltung und eine "Verpersönlichung der Verwaltungsstrukturen" und des Verwaltungshandelns. "Der Kontakt zwischen Bürger und Verwaltung muß erkennen lassen, daß der Bürger nicht Objekt der Verwaltung, sondern Subjekt im Rahmen eines zweiseitigen Verwaltungsgeschehens ist"¹⁾. Aufgabenverlagerungen und vermehrte Zuständigkeiten gerade der kommunalen Verwaltung erfordern mehr Beratung des Bürgers. Eine größere Überschaubarkeit der Gesamtverwaltung wird zwar nicht zu erzielen sein, wohl aber eine bessere Übersicht über die Kontaktstellen der Verwaltung; der Bürger muß wissen, wohin er sich zu wenden hat. An die Stelle traditionellen Zuständigkeitsdenkens, aus dem nur allzu oft der Standpunkt der Nichtzuständigkeit resultiert, sollte die Erfüllung erster Auskunft- und Beratungsfunktionen treten²⁾. In diesem Zusammenhang ist die Einführung eines kostenlosen Bürgerberatungsdienstes³⁾, in Nürnberg Amt für Bürgerhilfe genannt, eine wertvolle Hilfe.

An praktischen Verbesserungen der Kontaktaufnahme wären zu empfehlen:

- die Einführung gleicher Telefonrufnummern für alle Verwaltungseinheiten gleicher Ebene,

1) Thieme, W., Hrsg., Mängel im Verhältnis von Bürger und Staat, a.a.O., S. 61. Hervorzuheben ist die Forderung nach Schulung des Personals in publikumsintensiven Verwaltungsfunktionen, vgl. ebenda, S. 61 f.
2) Vgl. Schlegelberger, H., Die Gebiets- und Verwaltungsreform in den norddeutschen Flächenländern, in: Der Städtebund 8/70, S. 181
3) So der Ausdruck bei Thieme, W., Mängel im Verhältnis ..., a.a.O., S. 60

- die Einführung des sogenannten Nulltarifs für Telefonate zur Verwaltung, wie dies bei Anfragen an die Fernsprechauskunft bereits möglich ist,
- zumindest aber die Berechnung der Ortsgesprächsgebühr für alle Gespräche aus dem Stadt-Umland-Bereich zur zentralen Verwaltung, sofern eine Zuordnung zur zentralen Stadt vorliegt.

Die Kommunikation Bürger-Verwaltung, die gezielte Ansprache des Bürgers aufgrund funktionaler Betroffenheit ist deshalb so wichtig, weil nur so eine Möglichkeit besteht, neben der Mediatisierung des politischen Willens durch die Parteien und des damit verbundenen Entfremdungseffekts politischer Probleme überhaupt eine Ebene bürgerschaftlicher Beteiligung zu schaffen, die sich auf das direkte Interesse des Bürgers an der Befriedigung seiner Wünsche gründet. Diese individuellen Interessen können der Ansatzpunkt eines allgemeinen, durch die Verwaltung induzierten und beschleunigten Bewußtwerdungsprozesses sein, dessen Ziel die rationale Erfassung, Beurteilung und Artikulation nicht nur der subjektiven Wünsche ist, sondern auch der Gemeinschaftsanliegen und gesamtpolitischen Probleme überhaupt.

Verwaltungshandeln muß daher als ständiger Prozeß der Konsensbeschaffung begriffen werden. Integration als Primärziel der Verwaltungsreform, verstanden als Forderung nach mehr Demokratieverwirklichung, nicht mehr allein als Festigung der Demokratie, erfordert diese Einheit. Je höher der Übereinstimmungsgrad von Verwaltungshandeln und Konsensbeschaffung, um so größer ist das Ausmaß praktizierter Demokratie. Mit der Aussonderung der Funktion der Konsensbeschaffung und Delegation auf den Bereich Politik, wie Luhmann¹⁾ sie auf-

1) Vgl. Luhmann, N., Legitimation durch Verfahren, Soziologische Texte, Bd. 66, Hrsg. v. Maus, Fürstenberg, Neuwied a. Rh. und Berlin 1969, S. 211, 218 und die Kritik an Luhmann von Laux, E., Kommunale Selbstverwaltung im Staat der siebziger Jahre, a.a.O., S. 233

grund der Forderung nach Rationalisierung und Leistungsfähigkeit der Verwaltung und der daraus folgenden funktionsspezifischen Orientierung verlangt, begibt sich die Verwaltung und mit ihr die Gesellschaft der Gefahr, die derzeit einzige Plattform, Bürgerwillen in unmittelbarer Umsetzung administrative Gestalt zu verleihen, zu verlieren.

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

1. Buchliteratur

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.),
Raumforschung, 25 Jahre Raumforschung in Deutschland,
Bremen 1960

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG,
Forschungs- und Sitzungsberichte:

Band XIV, Bremen 1960

Band XXII, Hannover 1963

Band XXXII, Hannover 1967

Band 59, Hannover 1970

ALBERT, H., Ökonomische Ideologie und politische Theorie,
Das ökonomische Argument in der ordnungspolitischen De-
batte, Göttingen 1954

ANDERSEN, N., The Urban Community, London 1960

ARDELT, A., Erfahrungen mit Bürgerentscheid und Bürger-
begehren auf Grund von § 21 der Gemeindeordnung für
Baden-Württemberg, Dissertation Heidelberg 1960

AUFGABENAUSSTATTUNG der Verbandsgemeinden und verbands-
freien Gemeinden im Bereich der staatlichen Auftrags-
verwaltung, hrsg. im Auftrage der Landesregierung vom
Ministerium des Innern des Landes Rheinland-Pfalz,
Mainz 1970

BAHRDT, H. P., Die moderne Großstadt, Soziologische
Überlegungen zum Städtebau, Reinbek bei Hamburg 1961

BAHRDT, H. P., Die moderne Großstadt, 2. Aufl.,
Hamburg 1969

BALTHASAR, J., Eingemeindungspolitik und Verwaltungs-
organisation, Köln und Berlin 1970

BERGSTRAESSER, TENBRUCK, FÜLGRAFF und OSWALD (Hrsg.),
Soziale Verflechtung und Gliederung im Raum Karlsruhe,
Grundlagen zur Neuordnung eines Großstadtbereiches,
Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer Karls-
ruhe, Bd. 2, Karlsruhe 1965

BERNDT, H., Das Gesellschaftsbild bei Stadtplanern,
Beiträge zur Umweltplanung, Stuttgart, Bern 1968

BERTRAM, J., Staatspolitik und Kommunalpolitik, Notwen-
digkeit und Grenzen ihrer Koordinierung, Bd. 15 der
Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften
e. V., Berlin, Stuttgart u. a. 1967

BOER, J., Gemeinwesenarbeit, Community Organization-Opbouwwerk, Stuttgart 1970

BOUSTEDT, O., Ranz, H., Regionale Struktur- und Wirtschaftsforschung, Aufgaben und Methoden, Bremen-Horn 1957

Boustedt, O., Müller, E., Schwarz, K., Zum Problem der Abgrenzung von Verdichtungsräumen, Heft 61 der Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Bad Godesberg 1968

BOUSTEDT, O., Landesplanung und Regionalplanung in Verdichtungsräumen, Studienheft 27 des Städtebauinstituts Nürnberg, Nürnberg 1968

BUNDESMINISTER FÜR WOHNUNGSWESEN UND STÄDTEBAU (Hrsg.)., Städtebaubericht '69, Bonn 1969

CHRISTALLER, W., Die zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933

DEMME, J., Strukturveränderungen in der Besiedlung des Rheinisch-Westfälischen Industriegebietes, Folgerungen für den Nahverkehr, Hrsg. Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e. V. Berg und Mark 1959, als Manuskript gedruckt

FORSTHOFF, E., Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Köln-Marienburg 1958

FOURASTIE, J., Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, Köln 1954

FREISITZER, K., Soziologische Elemente in der Raumordnung, Graz 1965

FRIEDRICH, H., Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie, Studienreihe des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen, Frankfurt am Main 1970

FUNKTIONSGERECHTE VERWALTUNG IM WANDEL DER INDUSTRIE-GESELLSCHAFT, Bd. 43 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1969

GÖB, J., Die Gemeinden in Staat und Gesellschaft, Siegburg 1966

GROSSHANS, H., Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung, Über die Möglichkeiten, die Öffentlichkeit an städtebaulichen Planungsprozessen zu beteiligen, Dissertation Nürnberg 1971

GUILLEAUME, E., Reorganisation von Regierung und Verwaltungsführung, Baden-Baden 1966

- HASELOFF, O. W. (Hrsg.), Die Stadt als Lebensform, Schriftenreihe der RIAS-Funkuniversität, Forschung und Information, Berlin 1970
- HECKING, G., Die Verteilungs- und Dienstleistungswirtschaft als städtische Funktion, Dissertation Stuttgart 1967
- HERZNER, E., Die städtebauliche Ordnung in Stadt und Land, Bd. 1 der Schriftenreihe des Niedersächsischen Sozialministeriums, 2. Aufl., Göttingen 1968
- HOOK, K., Die Stadtregion und ihre begriffliche Problematik, Beiträge zur Statistik der Stadt Mannheim, Heft 48, Hrsg. Statistisches Amt der Stadt Mannheim, 1955
- ISENBERG, G., Die Ballungsgebiete in der Bundesrepublik, Bad Godesberg 1957
- JESTAEDT, B., Kommunale Gemeinschaftsarbeit im Spannungsfeld der Gemeinden und Gemeindeverbände, Dissertation Marburg 1966
- KÖNIG, R., Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde, Hamburg 1958
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (KGSt), Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Gutachten I (ZZ I), Köln 1963
- KGSt, ZZ II, Köln 1966
- KGSt, Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I Aufgabengliederungsplan, 4. Aufl., Köln 1967
- KGSt, Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil II Verwaltungsgliederungsplan, 3. Aufl., Köln 1968
- KGSt, MÄDING, E., Interkommunale Verwaltungsbeziehungen im Raume Münster, Köln 1968
- KGSt, Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, Köln 1969
- KRAFT, J., Der Agglomerationsprozeß als Problem der Wirtschafts- und Raumordnungspolitik, Bd. 12 der Reihe "Wirtschaftliche und soziale Probleme des Agglomerationsprozesses - Beiträge zur Empirie und Theorie der Regionalforschung", IFO-Institut für Wirtschaftsforschung München, München 1967
- LANGE, K., Die Organisation der Region, Siegburg 1968
- LAURITZEN, L., Stadtentwicklung als politische Koordinationsaufgabe, Loccum, o. J.

LENORT, N. J., Strukturforschung und Gemeindeplanung, Zur Methodenlehre der Kommunalpolitik, Bd. 15 der Untersuchungen zur Gesellschaftslehre, Buchreihe des Seminars für Soziologie der Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Nürnberg, Hrsg. Specht, K. G., Köln und Opladen 1960

LENORT, N. J., Entwicklungsplanung in Stadtregionen, Bd. 16 der Untersuchungen zur Gesellschaftslehre, Köln und Opladen 1961

LOCAL GOVERNMENT REFORM, Short Version of the Report of the Royal Commission on Local Government in England, London 1969

LUHMANN, N., Legitimation durch Verfahren, Soziologische Texte, Bd. 66, Hrsg. v. Maus, Fürstenberg, Neuwied a. Rh. und Berlin 1969

MACKENSEN, R., u. a., Daseinsformen der Großstadt, Typische Formen sozialer Existenz in Stadtmitte, Vorstadt und Gürtel der industriellen Großstadt, Tübingen 1959

MAYNTZ, R., Soziale Schichtung und sozialer Wandel in einer Industriegemeinde, Stuttgart 1958

MORSTEIN MARX, Fr. (Hrsg.), Verwaltung, Eine einführende Darstellung von Ahrens, Becker u. a., Berlin 1965

MÜNCHHEIMER, W., Raumordnungspolitische Aspekte der zukünftigen deutschen Verwaltungsstruktur, unveröffentlichtes, vervielfältigtes Manuskript, Bonn 1968

MÜLLER-IBOLD, K., Die Stadtregion als Raum zentraler Orte, Stuttgart 1962

NAWROTH, E. (Hrsg.), Raum und Gesellschaft morgen, Köln 1969

NEUFFER, M., Städte für alle, Entwurf einer Städtepolitik, Hamburg 1970

NIEMEIER, H.-G. und MÜLLER, G., Raumplanung als Verwaltungsaufgabe, Hannover 1964

OSWALD, H., Die überschätzte Stadt, ein Beitrag der Gemeindesoziologie zum Städtebau, Studien des Instituts für Soziologie der Universität Freiburg, Hrsg. H. Popitz, Freiburg 1966

PROGNOS AG, Wirtschaftliche und demographische Wachstumskräfte ausgewählter Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, Basel 1962

DIE RAUMORDNUNG IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND,
Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raum-
ordnung, Stuttgart 1961

RAUMORDNUNG UND VERWALTUNGSREFORM, Tagungsbericht
über das zweite Seminar des Instituts für Raumordnung
vom 4. bis 6. Juni 1968, Godesberg 1968 mit Beiträgen
von Ahrens, Püttner, Rietdorf und Wagener

RAUMORDNUNGSBERICHT 1968 DER BUNDESREGIERUNG, Bundes-
tagsdrucksache V/3958, Bonn 1969

RAUMORDNUNGSBERICHT 1970 DER BUNDESREGIERUNG, Hrsg.
Bundesministerium des Innern, Bundestagsdrucksache
VI/1340, Bonn 1970

REDFIELD, R., The Little Community, Chicago 1955

RONNEBERGER, Fr., Verwaltung im Ruhrgebiet als Inte-
grationsproblem, Heft 17 der Schriftenreihe der West-
fälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien
"Verwaltung und Wirtschaft", Hrsg. Günnecker, Klein,
Seraphim und Wolff, Stuttgart und Köln 1957

RONNEBERGER, Fr., Regionalbewußtsein und Regionalver-
waltung im Ruhrgebiet, Schriften des Siedlungsverban-
des Ruhrkohlenbezirk 3, Essen 1966

RONNEBERGER, Fr., Verwaltung und Öffentlichkeit, Eine
sozialwissenschaftliche Untersuchung über Verwaltungs-
reform und soziales Verhalten in Nordrhein-Westfalen
unter Mitwirkung von Walchshöfer, J., Hrsg. Siedlungs-
verband Ruhrkohlenbezirk, Nr. 38 Schriftenreihe Sied-
lungsverband Ruhrkohlenbezirk, Essen 1970

ROTHE, K.-H., Der ideale Verwaltungsbehördenaufbau
in den Bundesländern, Göttingen 1968

RÜEGG, W. und NEULOH, O. (Hrsg.), Zur soziologischen
Theorie und Analyse des 19. Jahrhunderts, Studien
zum Wandel von Gesellschaft und Bildung im Neunzehn-
ten Jahrhundert, Band I, Göttingen 1971

SALIN, BRUHN, MARTI (Hrsg.), Polis und Regio, Von der
Stadt- zur Regionalplanung, Frankfurter Gespräch der
List-Gesellschaft vom 8. bis 10. Mai 1967, Basel,
Tübingen 1967

SALZWEDEL, Wie sollte die kommunale Verwaltungsstruktur
unter dem Gesichtspunkt der Raumordnung beschaffen sein?,
unveröffentlichtes Rechtsgutachten, vervielfältigt,
Bonn 1967

SCHNUR, R., Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen,
Politik und Verwaltung, Heft 2, Baden-Baden 1966

SCHNUR, R., Zeit für Reform, Gedanken zur Neuordnung von
Politik und Verwaltung, Köln und Berlin 1967

SMEND, R., Verfassung und Verfassungsrecht, München 1928

SOMBART, W., Der moderne Kapitalismus, 2. Halbbd., Das europäische Wirtschaftsleben im Zeitalter des Frühkapitalismus, München und Leipzig 1928

SPECHT, K. G., LENORT, N. J. und OTTO, K., Das Verhältnis zwischen primären und sekundären Erwerbszweigen und seine Bedeutung für Wirtschaftspolitik und Landesplanung, Nr. 1055 der Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, als Manuskript gedruckt, Köln und Opladen 1962

STERN, K. und PÜTTNER, G., Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Hrsg. Stern, K., Bd. 7, Berlin und Frankfurt 1968

STERN, K. und PÜTTNER, G., Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd. 9, Berlin und Frankfurt 1969

STUDIE ÜBER EINE REGIONALSTADT HANNOVER, Hannover-Linden 1968

THÜNIEN, J. H. v., Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie, Hamburg 1826

VEREIN FÜR KOMMUNALWISSENSCHAFTEN e. V. BERLIN (Hrsg.), Die politische und administrative Gliederung der großen Stadt, Bericht über das 1. Forschungskolloquium des Vereins für Kommunalwissenschaften vom 11./12.1.1965, Berlin 1965

DIE VERWALTUNGSREGION, Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit, Bd. 16 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Stuttgart u. a. 1967

VERWALTUNGSVEREINFACHUNG IN RHEINLAND-PFALZ, Eine Dokumentation, hrsg. im Auftrag der Landesregierung von der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz 1966

WAGENER, F., Neubau der Verwaltung, Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 41, Berlin 1969

WEBER, W., Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen 1953

WEBER, W., Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, hrsg. von der Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages, Bd. I, Teil 5, München und Berlin 1964

WEBER, W., Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Berlin 1970

WEBER, W., Die kreisangehörigen Städte in der Verwaltungsreform, Heft 14 der Schriftenreihe des Deutschen Städtebundes, Göttingen 1970

WILLING, G., Verwaltungsprobleme des städtischen Großraumes, Kiel 1953

WURZBACHER, G. (Hrsg.), Der Mensch als soziales und personales Wesen, Beiträge zu Begriff und Theorie der Sozialisation, Stuttgart 1963

WURZBACHER, G. (Hrsg.), Die Familie als Sozialisationsfaktor, Der Mensch als soziales und personales Wesen Bd. III, Stuttgart 1968

2. Aufsatzliteratur

ABEL, W., Wandlungen in der Beziehung von Stadt und Umland, in: Die Stadt als Lebensform, Schriftenreihe der RIAS-Funkuniversität, Hrsg. Haseloff, O. W., Berlin 1970, S. 153 ff.

ADAM, R., Der Kampf um die Suburbs in den USA, in: Kommunalwirtschaft, Heft 1, Jg. 1971, S. 4 ff.

ADAMIETZ, H., Der Norden holt auf, in: Das Parlament, 20. Jg., Nr. 38 vom 19. September 1970, S. 1

ALBERS, G., Über die Zukunft in den Stadtregionen, Referat in der Sendung des Westdeutschen Rundfunks aus der Reihe "Umstrittene Sachen" vom 4.6.63, unveröffentlichtes, vervielfältigtes Manuskript

ALBERS, G., Zukünftiger Städtebau, Vortrag anlässlich "Systems 69", Internationales Symposium über Zukunftsfragen vom 10. - 15.11.69 in München, Kurzfassung der Vorträge, Hrsg. Münchner Messe- und Ausstellungsgesellschaft mbH, München 1969

ALBERS, W., Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die Gebietskörperschaften, in: AfK, 1. Jg. 1962, S. 65 - 92

ANTONOFF, R., Image-Planung: Eine wichtige Aufgabe der Kommunalpolitik, in: Kommunalwirtschaft, Heft 12, Düsseldorf 1970, S. 456 ff.

BAHRDT, H. P., in: Kommunale Selbstverwaltung - auch morgen noch? Heft 1 der Schriftenreihe des Arbeitskreises für kommunalpolitische Bildung, o. J.

BAHRDT, H. P., Die moderne Großstadt, in: Die Stadt als Lebensform, Schriftenreihe der RIAS-Funkuniversität, Hrsg. Haseloff, O. W., Berlin 1970, S. 142 ff.

BECKER-MARX, K., Die Region - ein Institut zur Ordnung und Entwicklung der modernen Wirtschaftsräume? in: DÖV, 16. Jg. 1963, S. 328 ff.

BECKER-MARX, K., Das Stadt-Umland-Problem in der Verwaltungsreform - eine Zwischenbilanz, in: Kommunalwirtschaft, Heft 5, Düsseldorf 1969, S. 197 ff.

BOADEN, N., Central Departments and Local Authorities: The Relationship Examined, in: Political Studies, Vol. XVIII, No. 2, Oxford 1970

BOUSTEDT, O., Die Stadtregion, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 37. Bd. 1953, S. 13 ff.

BOUSTEDT, O., Der Beitrag der Statistik zur Regionalforschung in Frankreich, in: Raumforschung und Raumordnung, 1955, S. 226 ff.

BOUSTEDT, O., Die Entwicklung deutscher Stadtregionen 1939 - 1960, in: AfK, 1. Jg., Stuttgart 1962, S. 179 ff.

BOUSTEDT, O., Gedanken über den künftigen Verstädterungsprozeß und die Rolle der Städte, in: Polis und Regio, Von der Stadt- zur Regionalplanung, Frankfurter Gespräch der List Gesellschaft vom 8. - 10. Mai 1967, Hrsg. Salin, Bruhn, Marti, Basel, Tübingen 1967, S. 217 ff.

BOUSTEDT, O., in: Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band XIV, Bremen 1960
Band XXII, Hannover 1963
Band XXXII, Hannover 1967
Band 59, Hannover 1970

BRÜGELMANN, H., Raumordnung und Verwaltungsreform, Ein Seminar des Instituts für Raumordnung, in: Raumforschung und Raumordnung, 27. Jg. 1969, Heft 2, Köln, Berlin u. a. 1969, S. 58 - 66

DEUTSCHER VERBAND FÜR WOHNUNGSWESEN, STÄDTEBAU UND RAUMPLANUNG (Hrsg.), Stadtbauinformationen, Folge 21 vom 27.5.70

DILCHER, FUNKE, RAUTENSTRAUCH, SIEBEL: Organisation, Planende Verwaltung und die Qualifikation von Planern, in: Stadtbauwelt 29, Bauwelt 12/13 vom 29.3.71, Hrsg. Albers u. a., S. 56 ff.

DITTRICH, E., Das Leitbild und seine Problematik, in: Raumforschung, 25 Jahre Raumforschung in Deutschland, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bremen 1960, S. 107 ff.

DITTRICH, E., Leerformeln, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., II. Bd., Hannover 1970, Sp. 1880 ff.

DORN, W., Die Raumordnungs- und Strukturpolitik des Bundes für die siebziger Jahre, in: DAI Deutsche Architekten- und Ingenieur Zeitschrift, 8. Jg., Heft 5, Mai 1970, S. 77 f.

ERNST, W., Das Bundesraumordnungsgesetz, in: Raum und Gesellschaft morgen, Hrsg. Nawroth, E., Köln 1969, S. 38 ff.

ERNST, W., Die Rolle des Leitbildes in der Raumordnung, R 1.3.2 Informationsbrief für Raumordnung, Hrsg. Der Bundesminister des Innern, Mainz 1970

EVERS, H.-U., Reform oder Liquidation der Landkreise, in: DVBl., Heft 19 vom 1.10.69, S. 768 ff.

FAUST, K. H., Die zwischengemeindliche Zusammenarbeit im Raume Nürnberg, in: Kommunalwirtschaft, Heft 11, Düsseldorf 1970, S. 425 ff.

FRIEDRICH, C. J., Hauptreferat anlässlich des ersten Forschungskolloquiums des Vereins für Kommunalwissenschaften (Hrsg.) vom 11./12.1.65, Die politische und administrative Gliederung der großen Stadt, Berlin 1965, S. 17 ff.

FÜRSTENBERG, Fr., Ein analytisches Modell zur soziologischen Theorie des 19. Jahrhunderts, in: Rüegg, W. und Neuloh, O. (Hrsg.), Zur soziologischen Theorie und Analyse des 19. Jahrhunderts, Studien zum Wandel von Gesellschaft und Bildung im Neunzehnten Jahrhundert, Band I, Göttingen 1971, S. 22 - 33

GALETTE, A., Zur Methodik interkommunaler Zusammenarbeit, in: Das Problem Stadt und Umland als gemeinsame kommunale Aufgabe, Konferenzbericht vom 23.3.59, Hrsg. Niedersächsisches Ministerium des Innern, Hannover

GALETTE, A., Wandlungen der Verwaltungsaufgaben, ihrer Zuordnung und Durchführung im modernen Leistungsstaat, in: Funktionsgerechte Verwaltung im Wandel der Industriegesellschaft, Bd. 43 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1969, S. 49 - 70

GEIB, E., Verwaltungseinheit: Prinzip und Gegenteilendenz, in: Morstein Marx (Hrsg.), Verwaltung, Berlin 1965, S. 148 ff.

GIERDEN, K. H., Staats- und Kommunalverwaltung im Wechselspiel der Kräfte, in: Kommunalpolitische Blätter, Heft 6, Recklinghausen 1971, S. 334 f.

GÖRG, H., Sind Verfassungsbeschwerden der von Gebietsänderungen betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände noch sinnvoll? in: Kommunalpolitische Blätter, Hefte 17 und 18, Recklinghausen 1970, S. 1049 ff. und S. 1125 ff.

GÖSCHEL, W., Erfahrungsziffern, Faustzahlen und Kompositionsregeln im Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleistungen und deren Bedeutung für die Raumordnung, R 1.7.4 Informationsbrief für Raumordnung, Mainz 1969

GRAUHAN, R.-R., Zur politischen Theorie der Stadt, in: AfK, 4. Jg. 1965, S. 87 ff.

GRAUHAN, R.-R., Politikwissenschaftliche Forschung zur Verwaltung, in: DÖV, Heft 17, 23. Jg., Sept. 1970, S. 587 ff.

GRAUHAN, R.-R., Demokratisierung als Ziel von Verwaltungsgebietsreformen, Vortrag anlässlich des 38. Deutschen Geographentages Erlangen-Nürnberg 1971, unveröffentlichtes Manuskript des Autors

v. d. GROEBEN, K., Die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft aus der Sicht der Staatsverwaltung, in: v. d. Groeben, Schnur, Wagener, Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, Politik und Verwaltung, Heft 1, Baden-Baden 1966

GUTKNECHT, R., Rezension des Buches "Die Verwaltungsregion, Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit", Stuttgart 1967, in: AfK, 7. Jg. 1968, S. 151 ff.

HABERMAS, J., Verwissenschaftlichte Politik in demokratischer Gesellschaft, vervielfältigtes Manuskript der Studiengruppe für Systemforschung, Heidelberg 1963

HALSTENBERG, Fr., Bericht des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, in: Die Stadt und ihr Umland, Internationaler Kongreß für Wohnungswesen und Städtebau, Wien 1956, S. 96 - 109

HALSTENBERG, Fr., Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten gemeindenachbarlicher Planungskoordination, in: Neues Archiv für Niedersachsen 9 (14) (1957/58), 4, S. 239-251

HALSTENBERG, Fr., Das Beispiel des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, in: Die Verwaltungsregion, Bd. 16 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Stuttgart u. a. 1967, S. 36 ff.

HAUBNER, K., Methoden zur Raumgliederung, insbesondere im Bereich von Stadt und Umland, in: Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, Band XIV der Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bremen 1960, S. 113 ff.

HESSING, Fr.-J., Die Gemeinden in der räumlichen Ordnung, R 2.2.2 Informationsbrief für Raumordnung, Mainz 1968

HILLEBRECHT, R., Städtebau und Stadtentwicklung, in: AfK, 1. Jg.: Köln 1962, S. 41 - 64

HILLEBRECHT, R., Die Stadtregion - Großstadt und Städtebau, in: Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln, Hrsg. Nipperdey, Weisser, Bd. 25, Göttingen 1962, S. 29 - 54

HÖLLER, H., Reformen im Kommunalbereich, in: Die demokratische Gemeinde, Heft 3, Bonn 1971, S. 211

HOFMANN, Gibt es Grenzen für Eingemeindungen? in: Kommunalwirtschaft Heft 3, Düsseldorf 1971, S. 109 ff.

ISBARY, G., Verlust der Funktionseinheit der Gemeinde, in: Polis und Regio, Von der Stadt- zur Regionalplanung, Frankfurter Gespräch der List Gesellschaft vom 8. bis 10. Mai 1967, Hrsg. Salin, Bruhn, Marti, Basel, Tübingen 1967, S. 86 ff.

ISENBERG, G., Der Strukturwandel im ländlichen Raum in seinen Folgerungen für die Raumordnung, in: Neues Archiv für Niedersachsen, Hrsg. Niedersächsisches Institut für Landeskunde und Landesentwicklung an der Universität Göttingen, Bd. 12, Göttingen, Hannover 1963

JONAS, Fr., Probleme des Staatseingriffs bei wirtschaftlichen Struktur Anpassungen, in: Der Staat, Bd. 2, Jg. 1963, S. 279 ff.

JOST, P., Entwicklungstendenzen der Wirtschaftsstruktur und die räumliche Ordnung, in: Raumforschung und Raumordnung, 22. Jg. 1964, S. 76 ff.

JÜRGENSEN, H., Rezension der Beiträge zur Empirie und Theorie der Regionalforschung, Wirtschaftliche und soziale Probleme des Agglomerationsprozesses, in: AfK, 7. Jg. 1968, S. 335 ff.

KAISER, A., Stand der Gebiets- und Verwaltungsreform in den Bundesländern, in: der städtetag, Heft 6, Stuttgart 1970, S. 287 ff.

KLÜBER, H., Selbstverwaltung - gestern, heute und morgen, in: Kommunalwirtschaft, Heft 5, Düsseldorf 1969, S. 175 ff.

KLÜBER, H., Die Parkinsonschen Gesetze, in: Kommunalwirtschaft, Heft 2, Jg. 1971, S. 61 ff.

KLÜBER, H., Freiwilligkeit oder Zwang bei der Gebietsreform, in: Kommunalwirtschaft, Heft 7, Jg. 1970, S. 243 ff.

KÖNIG, R., Über Wirtschaftsformen und soziale Struktur der Stadt, in: Die Stadt als Lebensform, Schriftenreihe der RIAS-Funkuniversität, Hrsg. Haseloff, O. W., Berlin 1970, S. 95 - 105

KÖTTER, H., Die Gemeinde in der ländlichen Soziologie, in: Soziologie der Gemeinde, Sonderheft 1 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie VIII 1956

KOTTER, L., Öffentliche Armut und privater Wohlstand, Perspektiven für die Zukunft unserer Städte und Dörfer, in: Kommunalpolitische Blätter Nr. 14 ff., Recklinghausen 1970

KREBSBACH, A., Kommunale Verfassung und Verwaltung in der Stadtregion, in: Die Stadt und ihre Region, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 8, Stuttgart und Köln 1962, S. 69 - 79

LANGE, H.-G., Gebietsreform - falsche Fronten, in: der städtetag, Heft 4, Stuttgart 1970, S. 167

LANGE, H.-G., Die Stadt als Angebot, in: der städte-tag, Heft 6, Stuttgart 1971, S. 309

LAUX, E., Verwaltungsgliederung und Versorgungsbereich, in: Kommunalpolitik, Verwaltungsstruktur, Kommunalarchiv des Rheinischen Gemeindetages, Jg. 1966, Bd. 1, Siegburg 1966, S. 61 ff.

LAUX, E., Kriterien für die territoriale Neuordnung der Lokalverwaltung, in: DVBl., 83. Jg. des Reichsverwaltungsblattes, Köln und Berlin 1968, S. 375 ff.

LAUX, E., Kommunale Selbstverwaltung im Staat der siebziger Jahre, in: AfK, 9. Jg. 1970, S. 217 ff.

LEHNERS, R., Das alte Reformkonzept wurde begraben, in: Die demokratische Gemeinde, Heft 12, 1970, S. 1191

MÄDING, E., Sachgebiete zwischengemeindlicher Zusammenarbeit, in: Kommunalwirtschaft, Heft 5, 1966, S. 192 ff.

MÄDING, E., Administrative Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften, in: AfK, 8. Jg. 1969, S. 1 - 24

MÄDING, E., Interkommunale Zusammenarbeit, in: DÖV 23 - 24, Sonderdruck 1969

MAYER, Fr., Neuzeitliche Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, in: Verwaltung, Hrsg. Morstein Marx, Fr., Berlin 1965, S. 2 ff.

MEDERT, K. M. und STREIT, Ch., Raumordnung in den Verdichtungsräumen, R 5.1.2 Informationsbrief für Raumordnung, Mainz 1970

MERK, B., Die Zukunft der bayerischen Kommunen, in: Perspektiven für die Zukunft unserer Städte und Dörfer, Heft 5 der Schriftenreihe der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung e. V., München, Wien 1971, S. 14 ff.

MEYER, K., Grundbegriffe der Raumordnung und Landesplanung, R 1.3.1 Informationsbrief für Raumordnung, Mainz 1970

MEYER-SCHWICKERATH, K., Der Mehrzweckverband als Institution im Verdichtungsraum, in: DVBl. vom 1.10.69, S. 779 ff.

MOMBAUR, M., Gebietsreform ist nur Mittel zum Zweck, in: Kommunalpolitische Blätter, Heft 5, Recklinghausen 1971, S. 260 ff.

MOSCH, H. v., Gedanken zur Gebietsreform in Bayern, in: Kommunalpolitische Blätter, Heft 6, Recklinghausen 1971, S. 332

MÜLLER, G., Stadt-Umland-Fragen in Praxis und Forschung, in: Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, Band XIV der Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bremen 1960, S. 79 ff.

MÜLLER, G., Ziele der Raumordnung und Landesplanung, in: Funktionsgerechte Verwaltung im Wandel der Industrie-gesellschaft, Bd. 43 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1969, S. 35 ff.

MÜLLER, K., Zur Problematik des Verhältnisses von Bürger und Staatsgewalt, in: Mängel im Verhältnis von Bürger und Staat, Verwaltungswissenschaftliche Abhandlungen 5, Hrsg. Thieme, W., Köln u. a. 1970, S. 12 ff.

NAWROTH, E., Raum und Gesellschaft, in: Raum und Gesellschaft morgen, Hrsg. Nawroth, E., Köln 1969, S. 11 ff.

NAWROTH, E., Gesellschaftliche Leitnormen der Raumordnungspolitik, in: Raum und Gesellschaft morgen, Hrsg. Nawroth, E., Köln 1969, S. 63 ff.

NAYLOR, H., Strukturwandlungen in der Wirtschaft und Raumordnung, R 6.4.1 Informationsbrief für Raumordnung, Mainz o. J.

NEUBECK, K., Stadtforschung und Stadtentwicklung: Politische Perspektiven, in: Stadtbauwelt 29, Bauwelt 12/13 vom 29.3.71, Hrsg. Albers, G. u. a., S. 16 ff.

NEUFFER, M., Eine Zusammenschau, Fazit zur zweiten Fliegenden Pressekonferenz des Deutschen Städtetages, Stuttgart und Köln 1962, S. 171 - 188

NEUFFER, M., Planungshoheit der Gemeinde oder der Region? in: Polis und Regio, Von der Stadt- zur Regionalplanung, Frankfurter Gespräch der List Gesellschaft vom 8. bis 10. Mai 1967, Hrsg. Salin, Bruhn, Marti, Basel, Tübingen 1967, S. 92 - 97

NEUFFER, M., Perfektion des kommunalen Managements - Ende der Selbstverwaltung? in: Die demokratische Gemeinde, Bonn 1968, S. 19 - 22

NEUFFER, M., Referat und Diskussionsbeiträge in der Sendung: Über die Zukunft in den Stadtregionen, aus der Reihe "Umstrittene Sachen" vom 4.6.63, unveröffentlichtes, vervielfältigtes Manuskript

NEULOH, O., Sozialer Wandel und Industrialisierung im 19. Jahrhundert - Versuch eines Ordnungsschemas, in: Rüegg, W. und Neuloh, O. (Hrsg.), Zur soziologischen Theorie und Analyse des 19. Jahrhunderts, Studien zum Wandel von Gesellschaft und Bildung im Neunzehnten Jahrhundert, Band I, Göttingen 1971, S. 65 - 80

OTREMB, E., Struktur und Funktion im Wirtschaftsraum, in: Berichte zur deutschen Landeskunde, 23. Bd. 1959, 1. Heft, S. 15 ff.

PETERS, H., in: Die politische und administrative Gliederung der großen Stadt, Erstes Forschungskolloquium des Vereins für Kommunalwissenschaften (Hrsg.) vom 11./12.1.1965 (Diskussionsbeitrag), Berlin 1965, S. 28 f.

PÜTTNER, G., Neubau der Verwaltung, Bemerkungen zum gleichen Buch von Frido Wagener, in: Die Verwaltung, 4. Bd. 1971, Heft 1, S. 103 f.

RASKIN, A. H., "Exodus Goes on From the Cities To the Suburbs", in: New York Times vom 30.8.1970, S. 14

RITTEL, H., Zukunftsorientierte Raumordnung, Vortrag anlässlich "Systems 69", Internationales Symposium über Zukunftsfragen vom 10. - 15.11.1969 in München, Protokoll des Verfassers und Kurzfassung der Vorträge, Hrsg. Münchener Messe- und Ausstellungsgesellschaft mbH, München 1969

RONNEBERGER, Fr., Nationale Integration als Ergebnis von Sozialisations-, Enkulturations- und Personalisationsprozessen, in: Wurzbacher, G. (Hrsg.), Der Mensch als soziales und personales Wesen, Stuttgart 1963, S. 225 - 254

RONNEBERGER, Fr., Verwaltungshandeln in der entwickelten Industriegesellschaft, in: Der Staat, 2. Bd., Heft 2, Berlin 1963, S. 129 - 152

RONNEBERGER, Fr., Wandlungen der Großstadt und des Großstädtlers, Separatdruck aus dem Sonderheft 2 der Rheinischen Heimatpflege, Neue Folge 1965

RONNEBERGER, Fr., Die Integrationsfunktion der öffentlichen Verwaltung, Sonderdruck aus: Selbstverwaltung einer Landschaft, Heft 35 der Schriftenreihe der Westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, Stuttgart u. a. 1967, S. 185 - 198

RONNEBERGER, Fr., Schule und gemeindliche Integration durch den Lokalteil der Tageszeitung, in: Kontakte mit der Wirtschaftspädagogik, Festschrift für Walther Löbner zum 65. Geburtstag, Hrsg. Peege, J., Neustadt/Aisch 1967, S. 104 - 117

RONNEBERGER, Fr., Empirische Forschung in der Verwaltungswissenschaft, in: Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, Hrsg. Forsthoff, v. d. Groeben, Koselleck, Mayer, Ronneberger, Schnur, 1. Bd., Heft 3, Berlin 1968, S. 257 - 274

RONNEBERGER, Fr., Verfassungswirklichkeit als politisches System, in: Der Staat, Zeitschrift für Staatslehre, Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, Hrsg. Böckenförde, Oestreich, Quaritsch, Schnur, Weber, W., Wolff, 7. Bd., Heft 4, Berlin 1968, S. 409 - 429

RONNEBERGER, Fr., Technischer Optimismus und sozialer Pessimismus, Schriften der Gesellschaft zur Förderung der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster, Heft 62, Münster 1969

RONNEBERGER, Fr., Die Bedeutung der Verwaltung für den sozialen Wandel, in: Rüegg, W. und Neuloh, O. (Hrsg.), Zur soziologischen Theorie und Analyse des 19. Jahrhunderts, Studien zum Wandel von Gesellschaft und Bildung im Neunzehnten Jahrhundert, Band I, Göttingen 1971, S. 83 - 102

ROTHE, K.-H., Das Großstadt-Umland-Problem, in: DVBl. Nr. 19 vom 1.10.69, S. 784 ff.

SCHEUNER, U., Gemeindeverfassung und kommunale Aufgaben der Gegenwart, in: AfK, 1. Jg. 1962, S. 149 - 178

SCHLEGELBERGER, H., Die Gebiets- und Verwaltungsreform in den norddeutschen Flächenländern, in: Der Städtebund, Heft 8, Göttingen 1970, S. 177 - 183

SCHNUR, R., Voraussetzungen der Verwaltungsreform, in: Zeitschrift Kommunalpolitik, Verwaltungsstruktur, Kommunalarchiv des Rheinischen Gemeindetages, Bd. 1, Siegburg 1966, S. 29 ff.

SCHRÖDER, D., Strukturwandel der Wirtschaft und seine Auswirkungen auf Raum- und Verkehrsplanung in Nordwestdeutschland, Aufzeichnung eines Podiumsgesprächs vom 24.11.1966 in Hannover, Schriftenreihe des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft 1967/1, Essen 1967

SCHRÖDER, D., Der Mensch: Objekt oder Subjekt der Standortwahl? in: Polis und Regio, Von der Stadt- zur Regionalplanung, Frankfurter Gespräch der List Gesellschaft vom 8. bis 10. Mai 1967, Hrsg. Salin, Bruhn, Marti, Basel, Tübingen 1967, S. 44 ff.

STELLJES, H. H., Einführung zur Thematik des Arbeitskreises IV "Räume und Grenzen moderner Verwaltungseinheiten", 14. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages, in: Reformen für die Städte von morgen, Heft 22 der Neuen Schriften des Deutschen Städtetages, Köln 1967, S. 181 ff.

TENBRUCK, Fr. H., Raumordnung, in: Zeitschrift für Politik, Jg. 13 N. F., Heft 2, Köln und Berlin 1966, S. 113 - 144

THIELE, W., Die kommunale Selbstverwaltung in der heutigen Zeit, in: Der Städtebund, Heft 9, 25. Jg., Göttingen 1970, S. 205 - 208

UNRUH, G.-Chr. v., Die repräsentative Demokratie in der Gemeinde, in: Kommunalwirtschaft, Heft 7, Düsseldorf 1971, S. 261 ff.

VOGEL, H.-J., Die Region München, in: Kommunalwirtschaft, Heft 9, Düsseldorf 1970, S. 316 - 318

WAGENER, F., Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung, in: AfK, 3. Jg. 1964, S. 251 ff.

WAGENER, F., Unbeantwortete Fragen der Kommunalverwaltung an die Verwaltungswissenschaft, in: v. d. Groeben, Schnur, Wagener, Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, Politik und Verwaltung, Heft 1, Baden-Baden 1966, S. 31 ff.

WAGENER, F., Verwaltungsstruktur und Raumordnung, R 2.2.3 Informationsbrief für Raumordnung, Mainz 1969

WAGENER, F., Die Gebiets- und Verwaltungsreform in den norddeutschen Flächenländern, in: Der Städtebund, Heft 8, Göttingen 1970, S. 183 ff.

WARREN, R. L., Bürgerschaftliche Tätigkeiten in einer deutschen Großstadt, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. IX, 1957, S. 441 ff.

WEBER, W., Raumordnung und Verwaltungsgliederung, in: Der Gemeinderat, 1965, S. 242 ff.

WEBER, W., Die Stadt und ihre Bürger, in: Der Städtebund, Heft 10, 25. Jg., Göttingen 1970, S. 225 - 230

WERNER, Fr., Das Unbehagen an und in der Verwaltung, in: Reformen für die Städte von morgen, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 22, Stuttgart u. a. 1967, S. 61 - 81

WICHT, Modernes Management in Kommunalverwaltung, in: Der Städtebund, Heft 9, Göttingen 1971, S. 228 ff.

WIESENTHAL, Fr., Der neue Landtag und die Verwaltungsreform, in: Kommunalpolitische Blätter, Heft 1, Recklinghausen 1970, S. 718

WURZBACHER, G., Sozialisation - Enkulturation - Personalisation, in: derselbe (Hrsg.), Der Mensch als soziales und personales Wesen, Stuttgart 1963, S. 1 ff.

WURZBACHER, G. und KIPP, H., Das Verhältnis von Familie und öffentlichem Raum unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland, in: Wurzbacher, G. (Hrsg.), Die Familie als Sozialisationsfaktor, Der Mensch als soziales und personales Wesen, Band III, Stuttgart 1968, S. 46 ff.

ZEITEL, G., Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, in: AfK, 9. Jg. 1970, S. 1 ff.

3. Nachschlagewerke, Zeitungen, Zeitschriften u. a.

Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., 3 Bände, Hannover 1970

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Statistisches Bundesamt, Stuttgart und Mainz, Jahrgänge 1967 und 1968

Brockhaus-Enzyklopädie, Wiesbaden 1968

BVerfGE, 1. Bd., Tübingen 1952, S. 167 ff.

BVerwGE, Bd. 6, Berlin 1958, S. 19 ff.

Staatszeitung für Rheinland-Pfalz vom 4.7.1965

Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer Nürnberg Nr. 5, Mai 1971

Geschäftsverteilungs- und Verwaltungsgliederungsplan der Stadt Nürnberg, Stand Mai 1971, hektographiert vervielfältigt

Spiegel Nr. 27 v. 29.6.1970, Titelgeschichte Notstand im Verkehr - Sterben die Städte? Verkehrschaos in Westdeutschland, S. 46 ff.

ADAC motorwelt, Ausgabe 7/70, S. 27

Süddeutsche Zeitung v. 17.2.71, S. 9

Süddeutsche Zeitung v. 23.2.71, S. 11

Süddeutsche Zeitung v. 24.2.71, S. 6

Süddeutsche Zeitung v. 10.3.71, S. 19

Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 15.8.68
Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 13.10.70, S. 2
Nürnberger Nachrichten v. 30./31.1.71, S. 11
Nürnberger Nachrichten v. 10.2.71, S. 13
Nürnberger Nachrichten v. 18.2.71, S. 13 und 17
Nürnberger Nachrichten v. 22.2.71, S. 11
Nürnberger Nachrichten v. 24.2.71, S. 13
Nürnberger Nachrichten v. 5.3.71, S. 21
Nürnberger Nachrichten v. 9.3.71, S. 15
Nürnberger Nachrichten v. 12.3.71, S. 15
Nürnberger Nachrichten v. 13.9.71, S. 2
Franken-Report v. 25.3.71, S. 1

4. Beiträge aus kommunalpolitischen Zeitschriften ohne
(genaue) Angabe des Autors

Kommunalpolitische Blätter Nr. 8, Recklinghausen 1970
Kommunalpolitische Blätter Nr. 11, Recklinghausen 1970
Kommunalpolitische Blätter Nr. 12, Recklinghausen 1970
Kommunalpolitische Blätter Nr. 14, Recklinghausen 1970
Kommunalpolitische Blätter Nr. 18, Recklinghausen 1970
Kommunalpolitische Blätter Nr. 20, Recklinghausen 1970
Kommunalpolitische Blätter Nr. 23, Recklinghausen 1970
Kommunalpolitische Blätter Nr. 4, Recklinghausen 1971
Kommunalpolitische Blätter Nr. 8, Recklinghausen 1971
Kommunalpolitische Blätter Nr. 11, Recklinghausen 1971
Der Städtebund Heft 5, Göttingen 1970
Der Städtebund Heft 8, Göttingen 1970
Der Städtebund Heft 11, Göttingen 1970
Die demokratische Gemeinde Heft 7, Bonn 1970
Die demokratische Gemeinde Heft 2, Bonn 1971
Die demokratische Gemeinde Heft 3, Bonn 1971
Die demokratische Gemeinde Heft 5, Bonn 1971
Kommunalwirtschaft Heft 4, Düsseldorf 1971

L e b e n s l a u f

- 1940 geboren in Braunschweig am 27. Dezember
- 1947 Eintritt in die Volksschule Kirchlegern
- 1951 Wechsel in das Ravensburger Gymnasium zu Herford
- 1961 Abitur; danach Ableistung des Grundwehrdienstes
- 1962 Beginn einer Lehre als Groß- und Außenhandelskaufmann in Berlin
- 1964 Lehrabschluß und Beginn des Studiums der Betriebswirtschaftslehre an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin
- 1966 Fortsetzung des Studiums an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg
- 1969 Examen als Diplom-Kaufmann; danach Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politik- und Kommunikationswissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg

BAMBERGER FOTODRUCK · RUDOLF RODENBUSCH
8600 BAMBERG · Pöldorferstr. 88 Telefon 0951/31290